

2ei
54-

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA

EFFECTOS ECONOMICOS DE LOS SISMOS QUE --
AFECTARON A LA CIUDAD DE MEXICO EN SEP-
TIEMBRE DE 1985

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
PRESENTA
CECILIA IBAGOS TRUJILLO

México, D.F.

1985.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION -----	1
1. LA GRAN URBE -----	7
1.1 SU IMPORTANCIA -----	8
1.2 RECURSOS QUE ABSORBE -----	14
1.3 ECONOMIAS EXTERNAS -----	22
2. LA POLITICA ECONOMICA ANTES DEL SISMO -----	27
2.1 CONTROL GRADUAL DE LA ECONOMIA -----	31
2.2 ETAPA DE RECUPERACION E INCERTIDUMBRE -----	34
2.3 PROFUNDIZACION DE LA ESTRATEGIA NEOLIBERAL -----	40
3. DAÑO -----	52
3.1 DAÑOS Y COSTOS -----	53
3.2 CRITERIOS DE EVALUACION -----	58
3.2.1 Concepto de daño -----	58
3.2.2 Niveles de análisis -----	60
3.3 LOS SECTORES OPINARON -----	66
3.3.1 Agentes Internacionales -----	67
3.3.2 Agrupaciones patronales -----	72
3.3.3 Organizaciones obreras y sindicales -----	74
3.3.4 Poder Legislativo -----	77
3.3.5 Posición oficial -----	79

4. RECONSTRUCCION -----	85
4.1 REQUISITOS PARA LA RECONSTRUCCION -----	87
4.1.1 Reorganización de la vida urbana y de la - vida institucional -----	87
4.1.2 Modificación de las relaciones entre la -- ciudad de México y el resto del país. ----	88
4.1.3 Funcionamiento más eficiente y seguro de - la Economía Nacional -----	92
4.2 ACCIONES GUBERNAMENTALES -----	95
4.2.1 Vivienda -----	102
4.2.2 Salud -----	107
4.2.3 Educación -----	113
4.2.4 Comunicaciones y transportes -----	114
4.2.5 Descentralización -----	116
5. LA POLITICA ECONOMICA POSTERIOR A SEPTIEMBRE DE 1985 -	121
5.1 FINANCIAMIENTO EXTERNO -----	123
5.2 FINANCIAMIENTO INTERNO -----	127
5.3 CONDUCCION DE LA POLITICA ECONOMICA DE RECONSTRUC CION -----	130
ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES Y RECOMENDACIONES --	143
BIBLIOGRAFIA -----	148

INTRODUCCION

Pocas veces los estudiosos de las ciencias sociales se ven enfrentados a situaciones que pongan de manifiesto toda una variedad de fenómenos, que en el devenir cotidiano normalmente permanecían ocultos. Los sismos del 19 y 20 de septiembre fueron una especie de catalizador que sirvió para que aparecieran nítidamente un conjunto de insuficiencias y anormalidades, así como también las virtudes de los diferentes actores a nivel social.

Los sismos de septiembre de 1985 también significaron temblores que dejaron al descubierto una amplia red de desorganización y escaso control burocrático. El gobierno como responsable de la normalidad mexicana, mostró una falta de previsión, en ocasiones de pasmo, para enfrentar fenómenos de esta naturaleza. El anquilosamiento burocrático y el azolvamiento de las relaciones entre el poder y la sociedad civil dificultaron, de manera importante, las urgentes tareas que el primer momento de mandaba, así como las de coordinación y concertación que posteriormente requeriría la reconstrucción.

El terremoto brindó la oportunidad política de propiciar un encuentro del poder con la sociedad civil, pero se impuso el temor a compartir la responsabilidad con la sociedad,-

y ante todo se trató de retomar el control absoluto de la situación. Aunque se tuvo buen cuidado de no recurrir a formas autoritarias, finalmente estas terminaron por imponerse. Por su parte, la sociedad civil ocupó de inmediato un espacio en que el gobierno nunca tuvo la autoridad, la legitimidad, ni la efectividad operativa para abarcar.

Salieron a la luz problemas de todo tipo; por ejemplo, la irracionalidad de la planeación y concentración urbanas, -- la falta de mantenimiento de los servicios públicos, la miseria de las vecindades, la sobreexplotación de las costureras, -- el gran rezago en la atención médica a la población, entre -- otros problemas.

• El propósito de este trabajo es el de examinar, finalmente, la capacidad de respuesta por parte del Estado, en términos de la política económica del país, ante un desastre de tal magnitud, y analizar las características de la reconstrucción emprendida. Los aspectos considerados parten de la concepción de política económica según la cual ésta es un complejo de acciones que encuentra en el Estado a su principal protagonista, aunque en realidad resume, en cada caso y siempre de manera contradictoria, la disputa en torno a la generación y la forma de utilizar el excedente económico, en los cuales se basan la reproducción de la sociedad y los rumbos de esta re-

reproducción (*). Faltaría hacer énfasis en que la clase dominante impone su sello en la política económica que se sigue.

Para abordar el problema en cuestión se toman como premisas:

a) Los sismos dificultan en mayor grado la capacidad de manejo de la crisis. Sin embargo, también abrían espacios para una política económica distinta.

b) De las diferentes opciones para la reconstrucción - unas son populares y otras conservadoras. En el lapso de septiembre de 1985 a septiembre de 1986 se profundizó en un esquema de política económica recesivo, lo que determinó los ritmos y la amplitud de la reconstrucción.

Con el fin de juntar elementos que permitan lograr los fines propuestos, el trabajo se divide en cinco partes, cada una de las cuales aporta aspectos que se complementan.

El punto de partida es el de ubicar la dimensión que tiene la ciudad de México dentro de la lógica del funcionamiento

(*) Véase, Rolando Cordera. "El discreto encanto de la política económica". Nexos No. 38, enero de 1981.

to a nivel nacional. Se consideran algunos indicadores socio-económicos de la ciudad de México que indican la enorme concentración que se fue dando a todos los niveles (económico, político, administrativo, cultural, etc.) y sus consecuencias; los recursos que absorbe la metrópoli del total disponible a nivel nacional; las ventajas que tiene la producción en esta área -- por la disminución en los costos que genera la interrelación -- del conjunto de actividades productivas.

En el segundo capítulo se argumenta que la política -- económica practicada desde diciembre de 1982 y antes del 19 de septiembre, en términos generales había fracasado aun, teniendo en cuenta sus propios objetivos. Se muestran los altibajos en el manejo de la economía de este período, producto de la falta de coherencia en los objetivos macroeconómicos diseñados.

El tercer capítulo presenta las evaluaciones que sobre daños y costos económicos realizaron diversas instituciones, y la dimensión que tiene el daño a nivel macroeconómico. Asimismo se expone un método de evaluación que recoge distintas opiniones, bastante acertadas, y considera aspectos tales que lo hacen más integral. Finalmente, se muestran los juicios, de -- aprobación o desacuerdo, emitidos inmediatamente después del -- sismo por diferentes agentes tanto nacionales como internacionales sobre aspectos de la política económica que se venía siguiendo y la que se necesitaba para la reconstrucción. El pro

blema de la deuda atrajo toda la atención ante los graves problemas financieros.

El cuarto capítulo recoge los elementos que debe tener un plan de reconstrucción a corto y mediano plazo, dentro de la perspectiva de cambio (reorientación del desarrollo nacional y reorganización de la vida de la ciudad), como expresión de las diferentes instancias de la sociedad. Además muestra las acciones emprendidas por el gobierno para hacer frente a los daños, de acuerdo con los programas de reconstrucción definidos. Es de señalar que la información acerca de los avances de los programas es muy escasa y no se ha dado con la prontitud que merece un evento de tal magnitud; antes bien, se muestra demasiado recelo para proporcionar datos concretos.

En el quinto capítulo se exponen las perspectivas de financiamiento tanto internas como externas, junto con los rasgos que ha tomado la política económica de reconstrucción.

La presente tesis se desprende de la serie de actividades realizadas, con motivo de los sismos, en la Maestría en Docencia Económica de la Unidad Académica de los Ciclos Profesional y de Posgrado del Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM. A todos los investigadores y ayudantes que participaron en el proyecto mencionado debo mi reconocimiento por los valiosos y oportunos aportes sobre el tema.

Muchas de las definiciones, la metodología y elementos de análisis que se manejan fueron elaboradas por un grupo interdisciplinario en el cual tuve la oportunidad de colaborar; de esta labor sale como resultado el libro "Aún Tiembla", bajo la coordinación de Adolfo Aguilar Zinser, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña.

Quiero agradecer de manera especial a Enrique González Tiburcio por brindarme los elementos fundamentales del análisis económico en el área de investigación "Estado y Política Económica" de la Facultad, y por su orientación en el desarrollo de este trabajo.

Dedico mi esfuerzo a Cecilia María cuya presencia me estimuló para llegar hasta el final.

1. LA GRAN URBE

1.1 SU IMPORTANCIA

1.2 RECURSOS QUE ABSORBE

1.3 ECONOMIAS EXTERNAS

1. LA GRAN URBE

1.1 SU IMPORTANCIA

Los movimientos telúricos que provocan desastres han sido una constante en la historia del país; sin embargo, los ocurridos el 19 y 20 de Septiembre tienen una connotación especial por el papel que juega el área metropolitana en el entorno nacional. Aunque este lugar relevante se remonta a los orígenes prehispánicos de la ciudad, los aspectos negativos que ha generado la metropolización han reclamado mayor atención en los últimos años, como consecuencia de la crisis que afecta al país.

Desde siempre la vida del país se ha organizado alrededor de las funciones que cumple la gran ciudad, aunque las formas específicas de centralización fueron cambiando; y junto con estas, las funciones que desempeña. En la Colonia, la ciudad de México fue el principal punto de apoyo para el dominio de todo el territorio y la imposición de este régimen. Posteriormente, al conformarse el Estado - Nación, el mismo Estado influyó en la delimitación territorial y en la urbanización. A diferencia de Europa, en los países latinoamericanos el Estado Nacional fue posterior a la transformación capitalista de la sociedad, razón por la cual se hizo necesaria la centralización de un conjunto de funciones que apoyaran el mante-

nimiento de la integridad territorial y del poder. El origen-diferente de los procesos de metropolización en América Latina, deterioró el carácter y la dirección de su desarrollo posterior. No se puede decir que las grandes urbes sean intrínsecamente negativas, si se observa la evolución de los países industrializados; pero hay que tener en cuenta que ellos tienen como base niveles de productividad e ingreso por lo menos cinco veces mayores que los existentes en nuestros países.

Como aún no existía la articulación económica, social y cultural que diera cohesión al país el Estado mexicano se vio en la necesidad de propiciar la concentración económica en algunos lugares; se buscaba desarrollar la fuerza suficiente que le permitiera defender su autodeterminación. Con la fuerte industrialización impulsada entre 1940 y 1970 se presentó un incremento de la urbanización en la ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, las que concentraron para este periodo el 24.9% de la población. Esta nueva característica de la metrópoli trajo como consecuencia el desplazamiento de las funciones que desarrollaba la ciudad, de lo político-administrativo hacia lo productivo, modificando la estructura prevaleciente; las relaciones sobre las que se mantenía la integridad nacional del territorio sufrieron un virage en el mismo sentido, y adquirió mayor transcendencia lo nacional.

Coincidentemente se presenta una fuerte migración - -

hacia la metrópoli, impulsada en lo fundamental por la falta de perspectivas satisfactorias en el sector rural, ante el constante desestímulo a su desarrollo y el retraso en los servicios esenciales en el campo y las zonas periféricas del país en general. De esta manera se perdió la perspectiva de mejores externalidades que podía ofrecer el desarrollo del sector agrícola al capital industrial y financiero.

Como se puede ver, progresivamente en la capital de la República se concentraron funciones a nivel nacional de tipo político - administrativo, militares, culturales, financieras, de servicios, comerciales, e industriales finalmente. Esto trajo consigo la afluencia de personas, bienes económicos y excedentes financieros que confluyeron de manera centrípeta en el Valle de México; de tal modo que se invadió la periferia rural, con el sacrificio de importantes recursos del campo y ambientales; las zonas aledañas sufrieron una expoliación de sus recursos (agua, energía, materias primas, etc) para concentrarlos en un espacio reducido. Resulta ilustrativo que el Distrito Federal de tener un área urbana de 8% en 1940, actualmente constituya el 40%. Por otra parte, la estructura de los sistemas de transporte y comunicaciones tuvieron la misma direccionalidad.

Observando los cambios en el predominio de las funciones que desempeña la metrópoli, se puede visualizar la forma -

en que fueron ganando peso los factores externos, y se acen- -
tuaron las tensiones en su estructura urbana. Por ejemplo, -
aumenta el flujo migratorio hacia la ciudad, la presión sobre
la infraestructura productiva y social es cada vez mayor, se -
incorporan nuevos grupos sociales urbanos cuyos intereses tras
cienden ámbito territorial de la ciudad.

En la ciudad de México, al igual que en otras metrópo
lis latinoamericanas como Sao Paulo y Buenos Aires, la larga -
tradicción en el desempeño de funciones importantes para el de-
sarrollo nacional junto a funciones que responden a las necesi
dades e intereses propios de sus pobladores, han dado a la ciu
dad una fisonomía y forma de crecimiento específico. La expre
sión urbana se dio en forma de anillos concéntricos; en ella,
mientras los anillos exteriores tuvieron un desarrollo pobla--
cional y económico rápido, los del centro lo hicieron lentamen
te con tendencia a estabilizarse.

De esta manera, el crecimiento de la población y la -
extensión de la metrópoli; adquirieron un gran dinamismo. Es-
indicativo el que en 1950 contara con 3.19 millones de habitan
tes y hoy tenga alrededor de 18 millones; de los cuales 10 mi
llones viven en el Distrito Federal; en los años 30 se ubicaba
dentro del Distrito Federal y ahora el área metropolitana in-
cluye cerca de 15 municipios del Estado de México. Tal carac
terística no es exclusiva de la ciudad de México puesto que, -

por ejemplo, Madrid se anexó 12 municipios, Buenos Aires 19 y Sao Paulo 37.

Ante la velocidad del proceso y al no contar con un agente que regulara explícitamente el crecimiento, la articulación de las diferentes partes de la metrópoli quedó a merced de las leyes del mercado. Así, el valor comercial del suelo y los regímenes de propiedad de l mismo constituyeron factores determinantes en el ordenamiento urbano, influyendo en el tipo de actividades que se realizan en los predios. La irracionalidad en el crecimiento urbano trajo consigo problemas muy particulares, de los que merecen destacarse:

a) Una marcada división del trabajo entre las distintas partes que integran la metrópoli, con la cual se han especializado en una función, o una cantidad muy reducida de ellas a diferencia de otras urbes de tamaño similar, las que presentan una zonificación relativamente independiente. Existen zonas en las que se concentran actividades administrativas, médicas, o industriales; motivo por el cual sus habitantes cotidianamente deben vivir toda la ciudad.

b) El incremento de los costos a nivel individual y social, teniendo en cuenta que para resolver los diferentes asuntos de la vida diaria se debe recorrer buena parte del sistema urbano, además, el dotar de servicios públicos a una ex-

tensión tan vasta resulta una erogación bastante elevada.

c) Un deterioro permanente en la calidad de vida de sus pobladores; por ejemplo, al estar expuestos a situaciones de inseguridad, derivadas de la presencia de fábricas, refineries, centros de distribución de gas, etc, dentro de áreas de gran densidad de población. A esto se agrega la contaminación, el congestionamiento, los fuertes niveles de ruido, etc.

d) Grandes diferenciaciones entre los distintos grupos sociales expresadas en la existencia de zonas con desigualdades muy marcadas en sus condiciones de existencia. Así, - - hay zonas que carecen de servicios públicos, condiciones sanitarias mínimas e infraestructura urbana; lo que contrasta con el hecho de que, en términos globales, la ciudad de México y su zona metropolitana presenta los niveles más altos de vida de todo el país. Además concentra una gran proporción de los servicios del país, razón por la que la ciudad de México recibe una inversión pública per cápita dos veces mayor que la media nacional, a pesar de esto tales gastos no alcanzan a cubrir las necesidades de la metrópoli.

A nivel social se manifiestan otras características, - que son igualmente comunes a las grandes urbes de América Latina, en general. Por una parte, la concentración dio origen a una gran vitalidad de las funciones terciarias, a tal grado - -

que una proporción elevada de la población económicamente activa (PEA) de la ciudad de México vive del sector terciario de la economía; aunque también las estadísticas muestran el que 40% de la PEA de la ciudad de México está desempleada o subempleada en los últimos años. Todo parece indicar que al ubicarse el grueso de la fuerza de trabajo (FT) en actividades urbanas, la crisis actual le afecta en mayor grado.

Por otra, se han dado condiciones de vivienda bastante precarias; para 1983 el 20% de los domicilios de la ciudad de México carecían del sistema de agua potable y tres millones de sus pobladores no habían sido dotados del sistema de drenaje.

En resumen, el Valle de México es una zona de grandes contrastes. Tiene los niveles de vida más altos del país al tiempo que es el área de mayor tensión, expresada en el aumento del flujo migratorio hacia ella, mayores presiones sobre su estructura productiva y social, graves contradicciones y profundas desigualdades entre los diferentes grupos sociales, aparición de cinturones de miseria, entre otros.

1.2 RECURSOS QUE ABSORBE

La importancia económica, social y política que tiene la ciudad de México y su área metropolitana se manifiestan en-

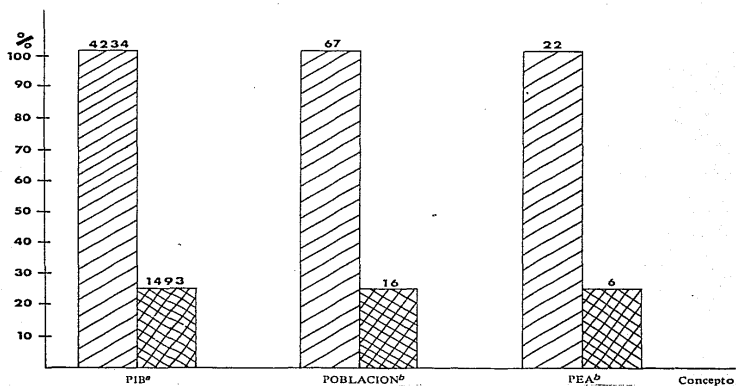
algunos indicadores como su aporte a la producción nacional y la población con que cuenta, la evolución de los ingresos y -- gastos públicos de la zona, como una medida de la forma en que se prestan los servicios públicos y se atiende el bienestar de la población y la proporción de recursos públicos que absorbe (1). El conocimiento de estos elementos da una base mejor para la evaluación de los daños y el cálculo del costo de la reconstrucción.

La ubicación de recursos humanos en el Distrito Federal y el estado de México es alta; en estas dos entidades vive alrededor del 24% de la población total, el 26% de la población económicamente activa (gráfica 1) y el 36% de la población que se dedica a las actividades industriales, fuente de -- trabajo más importante de la región. Como consecuencia, recibe más de la mitad de la cuota destinada para bienestar social y se han hecho confluír hacia ella todos los sistemas de transportes nacionales.

La localización y afluencia al Valle de México de una serie de recursos provenientes de todo el país, ha sido un factor determinante para que se genere en él más de la tercera -- parte de la producción nacional (gráfica 1), 46% de la cual corresponde a la producción manufacturera. De la misma manera -- se ha conseguido una productividad social media que se duplica respecto a la de todo el país; en 1980 el producto per cápita-

Gráfica 1

PARTICIPACION DEL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MEXICO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO, POBLACION TOTAL, Y POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE MEXICO
1980



^a Miles de millones de pesos

^b Millones de habitantes

▨ Total

▩ D. F. y Estado de México

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, PIB por entidad federativa y Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1984.

del Distrito Federal fue de 114 822 pesos, en tanto que la del país únicamente llegó a 63 466 pesos.

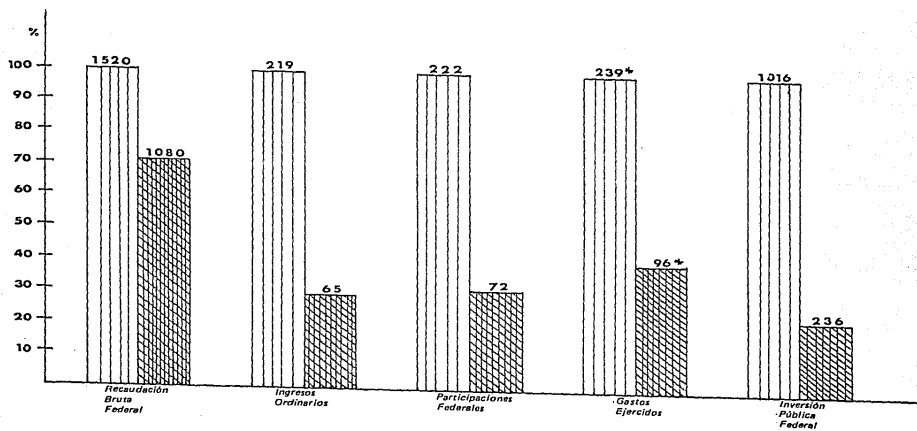
Igualmente, según la gráfica 2, la concentración anotada propicia una mayor recaudación fiscal en esta área, equilibrada con cantidades también altas en los gastos (2); por ejemplo, en ella se obtiene el 74% de los ingresos fiscales de la federación. Por otra parte, en cuanto a la distribución de recursos entre las entidades federativas (los que incluyen impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y las participaciones federales), los ingresos percibidos por el Distrito Federal y el estado de México son de aproximadamente el 40% del total, de los cuales el 32.4% corresponde a las participaciones federales; en tanto que ambas entidades erogan el 37% de los recursos totales.

La magnitud de los gastos que realiza el gobierno federal se manifiesta en la inversión que se hace en esta zona - del 23.2% de la inversión pública federal total (IPF). Tal nivel de gastos se explica por el compromiso que tiene el gobierno de proporcionar los servicios públicos a una población tan vasta y de mantener las obras de infraestructura indispensables al desenvolvimiento de las actividades comerciales e industriales que concentran estas entidades.

Para mayor precisión sobre la ubicación de los recur-

Gráfica 2

PARTICIPACION DEL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MEXICO EN LA RECAUDACION BRUTA FEDERAL, LOS INGRESOS ORDINARIOS, LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, LOS GASTOS ESTATALES Y LA INVERSION PUBLICA FEDERAL DE MEXICO
1982



* Datos de 1980

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Indicadores Tributarios, 1983.
Primer Informe de Gobierno, 1983.

▨ Total

▨ D. F. y Estado de México

sos es necesario señalar que los municipios del estado de Méxi-
co que conforman la zona metropolitana de la ciudad, concen-
tran la mayor parte de los recursos municipales. Por ejemplo,
Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, y Netzahualcóyotl aportan -
el 49% de los ingresos y disponen del 59% de los gastos.

Los ingresos de las dos entidades consideradas presen-
tan una configuración similar, como se puede apreciar en el --
cuadro 1. En el Distrito Federal y el estado de México los --
ingresos tributarios constituyen alrededor de la mitad de las--
entradas totales, mientras que los no tributarios representan-
el 10%. Pero, respecto al nivel estatal, la configuración de-
los ingresos para los municipios del Estado de México es dife-
rente; resalta el que los ingresos no tributarios tienen un pe-
so considerable en tanto que la contribución de la deuda es --
muy pequeña.

En relación a los gastos, la erogación de ambas enti-
dades es similar en cuanto a gastos corrientes; pero en los --
gastos de capital las proporciones son muy diferentes; 45% pa-
ra el Distrito Federal y el 19% para el estado de México. Pa-
ra los municipios de esta entidad los gastos corrientes signi-
fican el 57% y los de capital el 40% el doble de la proporción
que ejerce todo el estado.

La atención de las necesidades sociales cada día es -

CUADRO 1

GASTOS E INGRESOS PUBLICOS DEL D.F., EDO. DE MEXICO
Y MUNICIPIOS DEL EDO. DE MEXICO 1982

Porcentajes

	Distrito Federal	Estado de México	Municipios E. Mex.
INGRESOS	100.00	100.00	100.00
Tributarios	49.00	58.00	54.00
No tributarios	10.00	10.00	42.00
Deuda	41.00	32.00	4.00
GASTOS	100.00	100.00	100.00
Corrientes	41.00	54.00	57.00
Capital	45.00	19.00	40.00
Amort. Deuda	13.00	27.00	3.00
RELACION DEFICIT/INGRESO	48.00	0	22.00

FUENTE: S P P, Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1970-1982.

más difícil. Tanto en el Distrito Federal como en el estado de México siguen una política de equilibrio presupuestario, como respuesta a las medidas de política económica adoptadas a nivel nacional para superar la crisis. Sin embargo, la participación de los ingresos tributarios dentro de los ingresos estatales tiende a disminuir, y el financiamiento por medio de la deuda pública se mantienen relativamente constante. Aun cuando los ingresos son altos (véase gráfica 2), no son suficientes para cubrir los gastos que se requieren en obras públicas para una zona con tal concentración de población. La falta de capacidad económica es bastante elevada y se retroalimenta mediante el manejo de las tasas impositivas y en general, por la estructura tributaria en que se apoyan el gobierno federal (impuestos personales, impuestos al trabajo, e impuestos al consumo) y los gobiernos estatales y municipales (en especial, cobro de derechos e impuesto predial).

Relacionando la IPF con los recursos de estas dos entidades es evidente que el Distrito Federal se beneficia de una parte considerable de ésta. Así, para 1983 absorbió el 48% de la IPF destinada a educación, 40% de la correspondiente a salud y seguridad social, el 17% de la asignada a educación, el 42% de la concedida a comunicaciones y transportes y el 44% de la dedicada a la administración. Además, por lo menos la tercera parte de los recursos destinados a la creación de obras y servicios públicos son absorbidos por el Distrito

Federal, en especial, y su zona metropolitana.

La gran afluencia de recursos a la zona que nos ocupa se pone de relieve si se considera que de la IPF realizada para 1982, el gasto total del Distrito Federal representó el 92% de los recursos federales; el correspondiente al estado de México, 81%; y el de los municipios del estado de México, 33%. - Teniendo en cuenta únicamente los rubros de gastos de capital, el 46% se efectuó en el Distrito Federal, el 35% en el estado de México y el 13% en los municipios de esta entidad.

Como se puede ver, los recursos de Distrito Federal y los que destina el gobierno federal a esta entidad son los más cuantiosos del país. Sin embargo resultan insuficientes para responder al ritmo de urbanización tan alto, dando lugar a -- fuertes desniveles en la prestación de los servicios básicos a sus habitantes.

1.3 ECONOMIAS EXTERNAS

Hasta ahora, ha quedado definido que el grado de concentración alcanzado por la metrópoli es a todas luces antieconómico, a nivel social.

Inicialmente la infraestructura y el equipo de apoyo a la producción y a la reproducción social y el tamaño del mer

cado, entre otros elementos creados en apoyo del proceso de industrialización, permitían que las inversiones tuvieran producciones importantes tanto para el empresario como para la -- sociedad; pero con el crecimiento mencionado todas estas ventajas se han visto contrarrestadas por costos adicionales de la - infraestructura y el equipamiento urbano, los riesgos, el deterioro ambiental, etc. Hacer frente a este problema implicaría que el gobierno lo asuma en mayor medida mediante diversos mecanismos, o que estos costos sean transferidos directamente a la población.

Hasta ahora, en general la productividad individual - de las industrias no ha sido afectada, debido a la decisiva intervención del Estado para amortiguar tal tendencia. Dentro - de las acciones emprendidas se pueden mencionar, en los primeros lugares, los subsidios y transferencias a los costos de la infraestructura y a algunos servicios e insumos de la planta - industrial del Valle de México; subsidios al costo de la infraestructura en ciertas zonas residenciales; atención a la demanda de diversos grupos sociales, en relación con las desigualdades existentes en la ciudad, en las áreas de salud, educación, alimentación, vivienda y recreación.

Es así como el área metropolitana sigue presentando - una alta productividad; sostenida por la acción simultánea de los recursos que se han mencionado. Además de los subsidios -

nombrados, un productor en esta área se beneficia de la ventaja de un mercado concentrado de 18 millones de habitantes; de costos muy bajos en el transporte, porque muchos de los insumos que requiere se encuentran ubicados también en la zona; de la infraestructura y equipamiento urbano existentes. El efecto de estas ventajas se superpone en todo el proceso de producción, porque los proveedores de materias primas gozan de prebendas similares lo que les permite reducir costos y por tanto, los precios de los insumos que requiere la industria de bienes de consumo final.

Como un todo, la interrelación del conjunto de actividades productivas genera una gama de "economías externas" que fortalecen la productividad. Por otro lado, este encadenamiento tanto de sectores como de recursos puntualizan el mapa urbano.

1. Los datos que se manejan en esta parte son tomados de varias estadísticas oficiales:

SPP. Sistemas de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa.

SPP. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1970-1982.

SPP. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1984.

SPP. Indicadores Tributarios 1980 y 1983.

SPP. Segundo Informe de Gobierno, Sector Política Económica, 1984.

Un análisis más detallado sobre el manejo de los recursos en el Distrito Federal, el estado de México y los municipios del estado de México se encuentra en Silvia Hernández. "Las finanzas públicas de la ciudad de México". Economía Informa No. 135, diciembre de 1985, pp. 25 - 34.

2. La concentración de recursos en el Distrito Federal y el Estado de México es fuerte, a pesar de las intenciones redistributivas del gobierno central, porque el sistema --

que norma las participaciones a las entidades federativas propiamente no redistribuye los ingresos públicos.

Los montos más elevados se destinan a las entidades con mayor población y mayor nivel de recaudación federal.

2. LA POLITICA ECONOMICA ANTES DEL SISMO

2.1. CONTROL GRADUAL DE LA ECONOMIA

2.2. ETAPA DE RECUPERACION E INCERTIDUMBRE

2.3. PROFUNDIZACION DE LA ESTRATEGIA NEOLIBERAL

2. LA POLITICA ECONOMICA ANTES DEL SISMO

Para tener un marco más definido sobre las condiciones por las que atravesaba el país en el momento en que se producen los sismos, es conveniente examinar el manejo de la política -- económica que el actual gobierno venía poniendo en práctica.

En términos absolutos, las pérdidas ocasionadas por -- los movimientos telúricos no tienen gran significado, si se -- tiene en cuenta que sólo representan el 2.9% del PIB obtenido -- para 1985, según las estimaciones de la Cepal, y constituyen una -- parte muy pequeña de los activos con que cuenta la Nación. La -- gran incidencia del desastre en la economía tiene que ver con -- lo limitado del margen de acción estatal, ante la imposibilidad de desligar las secuelas dejadas por los sismos de la grave cri -- sis económica. Sin lugar a dudas, éstos no son la causa de los problemas de la economía, pero sí acentuaron las dificultades -- existentes, debido a la coyuntura tan difícil por la que se pasa -- ba.

Al tomar posesión el actual gobierno, además de la hig -- tórica desigualdad social, los desequilibrios en la economía -- eran muy profundos, (ver cuadro 4); una inflación muy alta, el -- sector público tenía un gran déficit, las cuentas con el exte -- rior presentaban un desajuste muy fuerte, el crecimiento de la -- economía era negativo y las reservas en dólares casi inexisten --

tes (1). A partir del convenio de facilidad ampliada con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la política económica fue orientada a corregir tales desequilibrios macroeconómicos. (2)

Con base en la política económica negociada con el FMI se dio a conocer un plan de ajuste para tres años, denominado Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), en el cual el ajuste tenía como meta fundamental la consecución de la estabilidad antes que el crecimiento (3). Al tiempo se pretendía iniciar el cambio estructural que requería la economía mexicana, mediante una segunda línea de acción señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Además de los cambios estructurales en el aparato productivo se aspiraba a conseguir términos más favorables en la relación con la economía internacional, por medio de una inserción en ella más eficiente una mayor creación de fuentes de trabajo y la generación de condiciones que permitieran conseguir una sociedad libre de los desniveles que la aquejaban. Por otra parte, el sector privado se convertiría en el eje dinámico del desarrollo.

Sin embargo, el diagnóstico del cual se partió para odear los nuevos planes fue insuficiente, y su característica principal la constituyó la falta de coherencia entre sus objetivos y los instrumentos empleados. (4)

Las medidas aplicadas por el nuevo gobierno obedecie-

ron a la concepción imperante, según la cual existía en la economía un encadenamiento por el cual el déficit público exagerado había generado un exceso de demanda, la que consecuentemente producía la aceleración inflacionaria. A su vez, el financiamiento del déficit público restringía los créditos al sector -- privado, con lo cual desestimulaba su inversión y por tanto -- afectaba el nivel de actividad económica; por otra parte, los -- subsidios y transferencias, además de constituir una carga más -- al déficit sólo promovían la ineficiencia. De igual manera, el exceso de demanda producía desequilibrios en el sector externo, motivados por el crecimiento de las importaciones. Por su parte, la inflación y la debilidad que había generado en el peso, -- según su apreciación, constituían los factores por los cuales -- se había perdido la confianza y se fugaban los capitales.

Entonces, se requerían acciones orientadas a subsanar -- tal secuencia nociva. El déficit público se reduciría mediante la contracción del gasto y el incremento de los ingresos, revir -- tiendo así las consecuencias negativas mencionadas. La medidas tomadas afectaban varios precios básicos de la economía: se ele -- varían las tasas de interés, para incrementar el ahorro interno y evitar la fuga de capitales; se mantendría un tipo de cambio -- subvaluado, con el fin de promover las exportaciones no petrole -- ras; los precios y tarifas de los bienes y servicios que presta el sector público aumentarían, para elevar sus ingresos; y se -- contendría radicalmente los alarios, para controlar la demanda.

Sin embargo, la política económica definida no se aplicó con igual intensidad y rigurosidad, a lo largo de los tres años previstos.

2.1. CONTROL GRADUAL DE LA ECONOMIA: 1982- SEGUNDO TRIMESTRE - DE 1984.

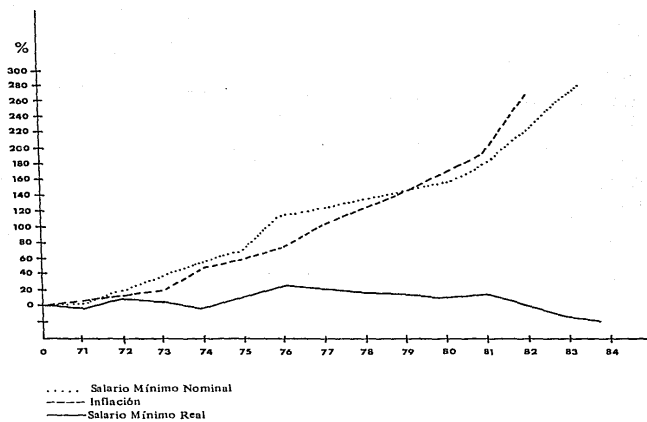
En esta etapa el déficit público se trató de equilibrar elevando la recaudación de los ingresos del sector público mediante aumentos a los impuestos, en especial al consumo, y a los precios y tarifas de los bienes y servicios que presta, además de seguir una política ampliamente recesiva en el gasto.

Para ajustar las cuentas externas se siguió una política de constantes devaluaciones, con un sistema dual de cambios. Se adoptó una política de "techos crediticios", junto a fuertes elevaciones de las tasas de interés tanto activos como pasivos. Al comercio con el exterior se le empieza a dar un viraje hacia su liberalización, con la intención de proporcionarle un sesgo exportador al aparato productivo. Por otra parte, se adoptó una política salarial completamente desfavorable para los trabajadores, como se puede observar en la trayectoria seguida por el salario mínimo real, en la gráfica.3.

Las acciones mencionadas guardaban una perfecta armonía con la política de "shock" diseñada para controlar la acele

Gráfica 3

INFLACION, SALARIO MINIMO NOMINAL Y REAL 1970-1984



Fuente: Centro de Estudios del Trabajo, A. C. (5)

ración inflacionaria, mediante la restricción de la demanda -- agregada de la economía nacional (6). Según el cuadro 2 caen -- todos los componentes de la demanda agregada, trayendo como con -- secuencia la reducción del mercado interno.

CUADRO 2

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DEMANDA AGREGADA

(TASAS DE CRECIMIENTO)

	1982	1983
PIB	- 0.5	- 5.3
Formación bruta de capital fijo	- 15.9	- 27.9
Pública	- 14.2	- 32.5
Privada	- 17.3	- 24.2
Consumo Privado	1.1	- 7.5
Consumo del Gobierno	2.4	- 1.3
exportaciones	- 13.7	- 11.5
Importaciones	- 37.1	- 41.7

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI, SPP, - 1985. (7)

Durante 1983 y el primer semestre de 1984, las acciones señaladas por el PIRE se aplicaron en forma más estricta. -- El control sobre la crisis a que se aspiraba tenía su expre- --

sión en la reducción de 20 puntos porcentuales en la inflación para llevarla de 100% en 1982 al 80% en 1983, en la fuerte disminución del déficit fiscal de 18% al 8,8%, durante los mismos años, y en el gran éxito en el ajuste de las cuentas externas, que a expensas de la caída de las importaciones en 40% (las exportaciones sólo lo hicieron en 12%), mostraba después de muchos años un superávit en cuenta corriente de 5,5 millones de dólares (ver cuadro 4). Así, a pesar de la caída histórica -- del nivel de actividad (5.3%) y del empleo, el optimismo oficial se mantenía en alto a causa de los logros obtenidos.

2.2. ETAPA DE RECUPERACION E INCERTIDUMBRE: SEGUNDO SEMESTRE DE 1984 Y PRIMER SEMESTRE DE 1985

A partir del segundo semestre de 1984 se hicieron más flexibles algunas medidas.

Entre otras, a lo largo de 1984 las tasas de interés descendieron llegando incluso a ser negativas; se dio una ampliación del crédito respecto al año anterior; la política de gasto se hizo más flexible; el aumento de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público adquirió un ritmo más lento que en 1983; el tipo de cambio se manejó mediante un deslizamiento constante de 13 centavos diarios.

Los resultados macroeconómicos obtenidos al finalizar-

1984 hacían abrigar esperanzas para algunos, dudas para otros. El crecimiento de la economía fue de 3.7%, muy superior a la meta esperada de 1%, el déficit público se redujo aún más; la balanza comercial permanecía superavitaria y se veían grandes avances en el control de la inflación (ver cuadro 4). El crecimiento tan importante del PIB generó gran controversia, y en un primer momento fue objeto de grandes festejos para luego ser condenado. Se consideraba que el haberlo logrado por medio de instrumentos convencionales, los que ya se habían empleado en el pasado, aumentando el gato público, acarrearía nuevos problemas.

El crecimiento del PIB se puede atribuir al crecimiento de la economía norteamericana, lo que repercutió en un incremento de las exportaciones para México; por el incremento de la inversión privada, aunque estas no respondieron a nuevas instalaciones y maquinaria sino a la compra de automóviles nuevos a partir de los estímulos fiscales a las empresas y las facilidades de crédito; y al aumento del gasto público (8). El papel de las finanzas públicas fue de gran importancia, porque si bien el déficit siguió descendiendo, la meta que se tenía prevista no fue cumplida. El gasto público, por su parte se ejerció en su totalidad y se gastó aún más del monto asignado a contingencia, en especial durante el último trimestre de 1984.

Es necesario considerar que el control que se había lo

grado de la inflación respondió al drástico ajuste de la demanda interna de la economía y a la estabilización de los precios básicos. Sin embargo, éstos no disminuyeron tanto como para esperar el cumplimiento de la meta oficial que pretendía pasar -- del 80% de inflación en 1983, al 40% en 1984; sólo se consiguió el 59.2%.

Los resultados macroeconómicos mostraban la recuperación tan deseada de los desequilibrios, pero atrás quedaba una profunda recesión (el incremento que tuvo el producto en este año no recuperaba siquiera la caída sufrida el año anterior), y todos los elementos que servirían de génesis a un mayor deterioro. El fracaso de la meta propuesta en cuanto a la inflación creó, posteriormente, un ambiente desestabilizador. La fuga de capitales fue muy elevada, aprovechando la oportunidad brindada por una coluntad que buscaba liberalizar el control cambiario; por tal motivo, y como respuesta inmediata, el precio frente al dólar se seguiría deslizando a 17 centavos diarios (9). De igual manera, cayó el crecimiento de las exportaciones al tiempo que las importaciones crecían rápidamente. En resumen, se afianzaba la desestabilización; contradictoriamente cada vez era más lejano uno de los principales fines que perseguía el grupo en el poder; la estabilidad.

Para conseguir aquella estabilidad, que resultó por de más frágil, la política económica que se había adoptado sacrificó

caba los niveles de bienestar de la población. Por ejemplo, el poder adquisitivo del salario sufrió un deterioro mayor al caer en 34.7% para 1983 y en 50.3% para 1984, en relación con 1977, según el Centro de Estudios del Trabajo. Las condiciones de salud y alimentación, habían desmejorado notablemente, lo que coincidía con la reducción del gasto público social, o sea el destinado a salud y educación, respecto al gasto total y como proporción del PIB, según se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 3

GASTO SOCIAL, PIB Y GASTO TOTAL 1981-1984

(PORCENTAJE)

CONCEPTO	1981	1982	1983	1984
Gasto en salud/PIB	3.6	3.6	2.9	2.2
Gasto educativo/PIB	3.7	3.9	3.1	2.7
Gasto en salud/gasto total	8.5	7.1	7.1	5.1
Gasto educativo/gasto total	8.9	8.9	7.5	6.3

FUENTE: Cuenta Pública Federal 1982 y 1983.

En efecto, "La reducción del gasto en salud ha originado la reducción tanto en la calidad como en la cobertura de. --

los servicios médicos. Estudios realizados por Coplamar que -- el 35% de las muertes registradas en el países son evitables -- pues tienen su origen en carencias en necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud, educación. Por otra parte la cobertura real, calculada con base en el promedio de seis recursos (médicos, enfermeras, camas de hospital, quirófanos, gabinetes radiológicos y laboratorios clínicos), sólo cubrían las necesidades de 45% de la población". (10)

También la capacidad productiva estaba bastante afectada. Las potencialidades de la planta productiva seguían sacrificándose, pues aunque la inversión total aumentó 5.5% no mejoraba en manera alguna la fuerte contracción de 1982-1983.

Así, se continuaba con un alto nivel de subutilización de la capacidad instalada. No podía existir esperanza alguna, era evidente que la política económica enfilaba hacia el fracaso; de esta manera, 1985 apareció bajo el signo de la incertidumbre. En los primeros cinco meses las características principales fueron la gran presión inflacionaria (desde el primer trimestre era evidente la imposibilidad de alcanzar la meta oficial de 35%), y una aguda fuga de capitales. Tratando de controlar una vez más la fuerte dolarización, las autoridades aumentaron una vez más el ritmo de deslizamiento, a 21 centavos diarios, e incrementaron los rendimientos ofrecidos a los ahorradores. A pesar de tales medidas la fuga de capitales no se

detuvo.

La tasa de inflación empieza a ascender nuevamente, -- las expectativas distorsionan la estructura de precios y la política económica queda bajo la dirección del proceso especulativo y financiero. La especulación cambiaría tomó características que escaparon al control oficial en las casas de cambio de la frontera con Estados Unidos el dólar se cotiza a precios muy -- superiores a los que se deban en el mercado libre. Se decretó entonces la participación de los bancos en este mercado, pero -- ni aún así se observó cambio alguno en este aspecto. En lugar de un control de divisas más inflexibles, las autoridades adoptaron el tipo de cambio llamado superlibre (fronterizo), con lo cual el dólar pasaba de 240 pesos a una paridad superior a los 340 pesos por dólar.

Además de la profundización en la inflación y la fuga de capitales, las cuentas con el exterior sufrieron un deterioro considerable. Hacia el quinto mes de caída de las exportaciones era el 14% aproximadamente, comparada con el mismo período del año anterior; si bien es cierto que el precio del petróleo estaba en proporción semejante, razón por la cual no se puede presentar como explicación únicamente el primer determinante. Junto al comportamiento mencionado de las exportaciones se presentó un fuerte incremento de las compras en el exterior. -- Todo esto dio como resultado que el superávit comercial en el --

primer semestre de 1985 disminuyera en más del 40%, comparado con el mismo periodo del año anterior.

2.3. PROFUNDIZACION DE LA ESTRATEGIA NEOLIBERAL: JULIO-SEP--- TIEMBRE DE 1985

Desde el 22 de julio, fecha en que el presidente planteó nuevas medidas en el programa de ajuste, se ahondó en el manejo ortodoxo de la política económica. Se planteó un recorte al monto asignado para gasto público durante 1985, de 850 mil millones de pesos, la liberalización de las importaciones, que ponía a la economía nacional frente al GATT y una tasa de cambio "realista" (11). No se trataba de algo nuevo para enfrentar la crisis y la desestabilización.

Este nuevo programa adoptó las mismas prioridades que las establecidas por la administración federal desde el comienzo de su gobierno. Sólo se trataba de la profundización del ajuste y la austeridad para no recurrir a la renegociación de la deuda externa, aún a costa de los sacrificios sociales que implicaba.

En términos generales, las variables macroeconómicas no se comportaban como las autoridades lo habían planeado, según se apreciaba en el cuadro 4. Así, el superávit comercial, pese a la implantación del Programa de Fomento Integral a la Ex-

portaciones (PROFIEX) y al manejo dado el tipo de cambio, presentaba ya para esta época una magnitud marcadamente inferior a la de 1984. Justamente es durante este corto período cuando -- los términos de intercambio presentan la relación más baja del segundo semestre de 1985, según se aprecia en la gráfica 4. (2)

La crisis cambiaria aún subsistía y el tipo de cambio rebasaba la cotización de 250 pesos por dólar pensada por las autoridades monetarias. Según informes oficiales en julio el peso se devaluó 17% en el mercado controlado, con el objeto de reducir el diferencial cambiario, y en agosto se introdujo un nuevo sistema para controlar la flotación en este mercado. Mediante este sistema la depreciación del tipo controlado tendría mayor aceleración que la onflación interna; con tales decisiones se pretendía proteger la competitividad externa del país, fortalecer las reservas internacionales y facilitar la liberalización de la política comercial.

El déficit del sector público siguió en aumento, no obstante el despido de 22 mil trabajadores públicos, la desaparición de 15 subsecretarías de Estado y 50 direcciones generales y la venta de 236 empresas paraestatales; sin olvidar que los precios del petróleo continuaron si caída.

Haciendo una evaluación general, se puede observar que

antes de los sucesos de septiembre los logros del PIRE, a partir de sus propios objetivos, eran discutibles. La crisis económica había tomado visos más críticos que en 1982 y las metas de equilibrio propuestas no habían sido logradas. El objetivo anunciado de ensayar una política anticrisis preservando los intereses sociales mayoritarios era un fracaso total; antes bien, amplias capas de trabajadores eran sometidas a un enorme sacrificio en cuanto a sus niveles de ingreso y consumo, como consecuencia de la enorme restricción salarial. Los efectos negativos habían alcanzado también a la planta productiva y a la actividad económica, y finalmente no se había alcanzado ninguno de los objetivos básicos el cambio estructural y la reordenación económica.

El objetivo estabilizador de los planes del gobierno subordinó el crecimiento económico al intento fallido de pagar escrupulosamente el servicio de la deuda, de equilibrar las finanzas públicas sin realizar una verdadera reforma fiscal y de vencer la inflación desconociendo las causas reales de ella.

A nivel de las acciones de política económica puestas en práctica, el "shock" de la demanda no solucionó el problema de la inflación: la desaceleración conseguida se debió a la reducción de los salarios tan drástica. Sin embargo, el efecto total que se pudo haber conseguido con la restricción salarial se contrarrestó en gran medida por los aumentos en las tasas de

LA POLÍTICA ECONOMICA EN 1982-1985

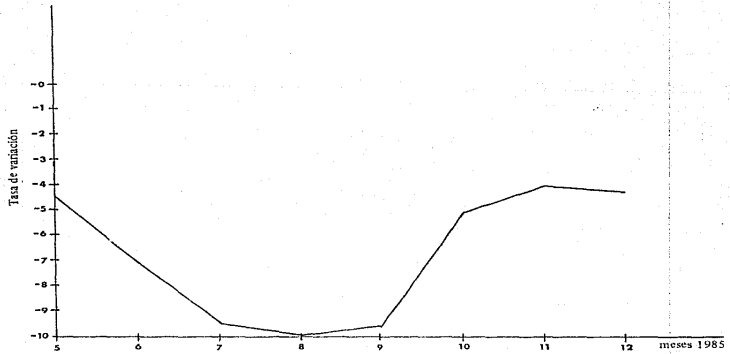
	1982	1983	1984	1985
PIB %	- 0.5	- 5.3	3.5	2.9
Estimado		-2 a-4	00 a 1.0	3.0 a 4.0
Información (%)	98.9	80.8	59.2	63.8
Estimada		55.0	40.0	35.0
Déf. Sector Público (% del PIB)	71.9	8.8	7.1	9.6
Estimado		8.5	5.5 a 6.5	5.1 a 5.6
Saldo en cta. corriente (% del PIB)	- 4.9	5.5	4.2	0.5
Estimado	- 2.7	5.7	3.4	0.5
		- 2.2	0.0 a 0.5	1.0 a 2.0

FUENTE: Criterios generales de Política Económica. PND 1983-1988 a Informes Anuales del Banco de México.

*Miles de millones de pesos.

Gráfica 4

INDICE DE LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO



Fuente: Banco de México (13)

interés, el tipo de cambio y algunas tarifas, al elevar los costos. La política devaluatoria no fue suficiente para equilibrar las cuentas con el exterior; se requería de un cambio estructural que llevara a la economía a una menor dependencia de las importaciones. Por otra parte, el manejo de las tasas de interés y el tipo de cambio además de no lograr el regreso de los capitales ni controlar su salida, crearon presiones sobre el tipo de cambio y las reservas.

El crecimiento de la economía se vio frenado por el manejo de las finanzas públicas y porque el sector privado nunca asumió su papel de constituirse en el dinamizador de la economía. La formación bruta de capital, en promedio, entre 1982 y 1985 fue negativa.

Si bien los sismos de septiembre provocaron grandes pérdidas materiales y humanas y profundizaron la crisis económica existente, el efecto principal debe ser una lizado en las soluciones que el necesario esfuerzo de reconstrucción impone a las políticas macroeconómicas. De manera especial a la de finanzas públicas, en su política de gasto (composición y nivel) y su financiamiento; la de balanza de pagos y deuda externa; la política antinflacionaria y de creación de empleos.

1. En análisis detallado de la situación que prevalecía a finales de 1982 se puede ver, entre otros, en "Evolución-

Reciente y Perspectivas de la Economía Mexicana", Economía Mexicana No. 5, 1985, pp. 9-19; y en Jaime Ros. "Crisis Económica y política de estabilización", Investigación Económica No. 168, abril-junio de 1984, pp. 268-270.

2. Los acuerdos suscritos con el FMI, que marcan la política estabilizadora, los expone Eduardo González." La primera etapa del nuevo gobierno: notas sobre la coyuntura". Investigación Económica No. 167, enero-marzo de 1984, p. 62.

Con base a tales acuerdos se fijaron como líneas principales:

a) Un límite de 5 000 millones de dólares para el endeudamiento público neto en 1983.

b) Un límite de 3 027 billones de pesos para el crédito del Banco de México al sector público.

c) La reducción del déficit público como porcentaje del PIB de 16% en 1982 a 8.5 en 1983 y 5.5 y 1985 respectivamente

d) El aumento de las resevas externas del Banco de México en 2 000 millones de dólares a lo largo de 1983.

e) "El actual sistema de cambios se caracteriza temporalmente por la existencia de tipo de cambio múltiples y restricciones en los pagos de transacciones internacionales. Durante el período del programa (tres años) el gobierno de México no intenta intensificar o imponer nuevas restricciones a los pagos y transferencias por transacciones internacionales corrientes, ni introducir o intensificar el sistema de tipo de cambio-múltiples, ni intensificar o imponer nuevas restricciones a las importaciones por razones vinculadas a la balanza de pagos. Se evitarán nuevos retrasos en los pagos y los existentes serán -- eliminados lo más pronto posible".

f) "México está buscando una reestructuración de su -- deuda externa con la intención de lograr una estructura de su -- maduración más satisfactoria. Se espera que este proceso sea -- completado en el futuro cercano y los resultados obtenidos se -- rán revisados con el FMI en el contexto de las consultas contempladas por el programa."

3. Véanse los objetivos fundamentales del programa, -- la estrategia diseñada para alcanzarlos y su viabilidad en José I. Casar. "La política económica del nuevo gobierno." Econo-mía Mexicana No. 5, 1983, pp. 36-42; y en Eduardo González, op. cit., pp. 61-74. Igualmente Jaime Ros discute algunas de las -- particularidades de la política de estabilización iniciada en -- diciembre de 1982, así como su eficacia y costos en op. cit. --

pp. 267-277. Dentro del sector oficial José Córdova, Jefe de asesores económicos del Secretario de Programación y Presupuesto, expone la estrategia seguida por la nueva administración en "Desafío e incógnita del desarrollo sostenido", Comercio Exterior, Vol. 33, No. 9, septiembre de 1983, pp. 811-817.

4. En Economía Mexicana, No. 5, op. cit. pp. 16 y 17 se señalan los conflictos que ya se veían entre los objetos y los instrumentos de política económica. "Por ejemplo, la disminución del déficit se lleva a cabo por la vía de aumentar tarifas e impuestos indirectos que tienden a exacerbar la tasa de inflación; la política salarial conduce a una fuerte reducción del salario real que contrae la demanda agregada y el nivel de actividad económica afectando negativamente los ingresos públicos en términos reales; la reducción del déficit externo se intenta alcanzar a través de la devaluación del tipo de cambio -- real que en la economía mexicana tiene un fuerte impacto inflacionario."

5. Tomado de la Sección Financiera de Excelsior, mayo de 1986.

6. El control de la demanda agregada ha recaído fundamentalmente en la contracción violenta de la inversión pública a costa, por tanto, del crecimiento de la capacidad productiva, comprometiendo de esta manera las posibilidades futuras de

recuperación tanto de la producción como del empleo. Según la ortodoxia monetarista la inflación se concibe como un fenómeno circunstancial originado fundamentalmente por la expansión desproporcionada de la demanda, atribuida ésta a su vez a la política económica expansiva aplicada anteriormente en el sector externo, el ámbito fiscal, el monetario y en la política salarial.

7. Tomado de Clemente Ruíz Montoya y Francisco Hernández "El fracaso de la ortodoxia: Tres años de una gestión fallida". Investigación Económica No. 174, octubre-diciembre de 1985, p. 100.

8. Una descripción más amplia de la política económica seguida durante 1984 y sus resultados se hace en "Evolución Reciente y Perspectivas de la Economía Mexicana", Economía Mexicana No. 6, 1984, y en Clemente Ruíz, Alejandro Montoya, op. cit. pp. 103-109.

9. La fuga de capital para 1984 fue de gran magnitud, si bien es cierto que siguió en descenso en relación de 1981. Esta se constituye fundamentalmente por movimientos de capitales privados a corto plazo en búsqueda de activos monetarios o reales - en el extranjero, y la sobrefacturación de las importaciones y las exportaciones. En las estadísticas de México parte de ésta es registrada, como en el caso de la com-

pra de activos en los Estados Unidos, y otra no es registrada y aparece como errores y omisiones. Flavia Echenove H. "Fuga de capitales en México 1973-1985" Enfoque No. 5, octubre de -- 1985, pp. 8-17.

10. Antonio Avila, José Casar y otros. "Los terremotos y otros colapsos". Economía Informa No. 135, diciembre de 1985, p. 9.

11. Jaime Ros señala que "una política ortodoxa de estabilización comprende varias o la totalidad de las medidas siguientes:

a) Política fiscal restrictiva, en la forma de reducciones al gasto de inversión y a los subsidios públicos y de aumentos a los impuestos indirectos y a las tarifas del sector público.

b) Contracción monetaria, generalmente asociada a la imposición de 'techos' a la expansión del crédito bancario hacia los sectores públicos y privados.

c) Devaluación del tipo de cambio para hacer frente a las dificultades de balanza de pagos.

d) Congelamiento o contención de las demandas sala-

riales para frenar las presiones inflacionarias. medida frecuentemente asociada a un reforzamiento del autoritarismo político- y en ocasiones precedida o seguida de una ruptura regresiva del esquema político-institucional.

e) Eliminación o reducción de la intervención estatal en el sistema de precios, por ejemplo en la forma de una liberalización de los controles de precios.

f) Liberalización externa expresada a través de una reducción de las 'barreras' al comercio exterior y a los flujos de capital.

g) Reforma y liberalización financiera interna orientada, en particular, al aumento de las tasas de interés." Jaime Ros, op. cit. p. 268.

12. El índice de los términos de intercambios mide la relación entre los precios de las importaciones y los precios de las exportaciones.

13. Tomado de la sección Financiera de Excelsior, -- julio 25 de 1986.

3. DAÑO

3.1. DAÑOS Y COSTOS

3.2. CRITERIOS DE EVALUACION

3.2.1 Concepto de Daño

3.2.2 Niveles de Análisis

3.3. LOS SECTORES OPINARON

3.3.1 Agentes Internacionales.

3.3.2 Agrupaciones Patronales

3.3.3 Organizaciones Obreras y Sindicales

3.3.4 Poder Legislativo

3.3.5 Posición Oficial

3. DAÑO

3.1 DAÑOS Y COSTOS

La evaluación de los daños que dejaron como secuela -- los temblores de septiembre fue una inquietud que compartieron diferentes organismos, con el fin de cuantificar los recursos financieros y así dar comienzo a la tarea de reconstrucción.

Se publicaron varias opiniones, todas muy oportunas y útiles, pero sólo unas cuantas intentaron una evaluación global de la magnitud del desastre. Entre los diversos trabajos existen resultados muy diferentes, parece que por tener como base -- concepciones muy distintas de daño y diversos métodos para evaluar el costo, por lo cual uno acentúa su análisis en uno o varios elementos en forma especial, lo que imposibilita comparar las distintas evaluaciones. Es de anotar que en ninguno de los informes conocidos se precisa sobre el método empleado, a excepción de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -- (Cepal) quien estima el costo de reposición y algunos efectos -- indirectos. (1)

Dentro del sector privado, la Cámara Americana de Comercio, en un documento fechado el 1 de octubre de 1985 en el -- que convoca a sus afiliados a donar recursos financieros para -- la tarea de reconstrucción, presentó un costo aproximado de --

tres a cinco mil millones de dólares. La empresa Consultores - Internacionales (CI) informó sobre una evaluación del daño de - 4.5 a 5 mil millones de dólares, estimando que el proceso de re construcción y reactivación de la ciudad tardaría por lo menos tres años, y recomendando la utilización de crédito externo para evitar la inflación. (2)

El Centro de Estudios Económicos e Infraestructura de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) consideró que los daños totales o parciales a inmuebles, así como mobiliarios y remoción de escombros y el tiempo perdido por la paralización de actividades productivas ascienden a 2.5 billones de pesos (en dólares, aproximadamente 7 500 millones), calificándola como una de las catástrofes naturales de mayor cuantía (3). El Instituto Mexicano de Desarrollo (IMD) presentó -- una cifra global de 10.5 billones de pesos, o sean 31 800 millones de dólares más o menos. De esta cifra 45% correspondió a edificios derrumbados, daños a damnificados, infraestructura y tesoro artístico, y el 55% restante, a daños de la economía nacional; ante la magnitud del daño, siete veces el monto de las reservas del país, "México tiene como única opción la suspensión inmediata de los pagos de la deuda externa y la ruptura de convenios con el FMI" (4). Mario Altuzar citó valoraciones sobre el daño, realizadas por medios extranjeros, equivalentes a más de seis mil millones de dólares. (5)

El sector público, con el objeto de conseguir recursos de la comunidad bancaria internacional, envió por telex una evaluación preliminar por un billón de pesos. Los tres mil millones de dólares calculados se emplearían en la reconstrucción, y se agregaron 700 millones de dólares más debido al efecto inmediato en los intercambios externos por la pérdida de exportaciones, como consecuencia de los daños en algunas industrias y el turismo. (6)

En cuanto a las valoraciones realizadas en el medio -- académico, la más difundida fue la del Círculo de Profesionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, a través de José A. Reyes, quien aseveró que los daños de la -- ciudad de México ascendieron a más de seis billones de pesos -- (18 mil millones de dólares) y que "para reconstruirla se necesitará invertir por lo menos todo el dinero que el país pagará por los intereses de la deuda externa en 18 meses". (7)

La Cepal, en un documento provisional de octubre de -- 1985, señaló que las pérdidas se calculan en 1.3 billones de pesos (3 931 millones de dólares) de los cuales 88% correspondieron a daños directos sobre edificios e infraestructura y el 12% restante, a daños indirectos ocasionados por la paralización de labores en la producción o en la prestación de servicios y -- otros gastos originados por el sismo. También incluyeron 600 -- millones de dólares por pérdidas en turismo y exportaciones, e

importaciones de emergencia; pero como se recibieron 450 millones por reaseguros y donaciones sólo se agregaron 150 millones, lo que dió un total de 4 080 millones de dólares. (8)

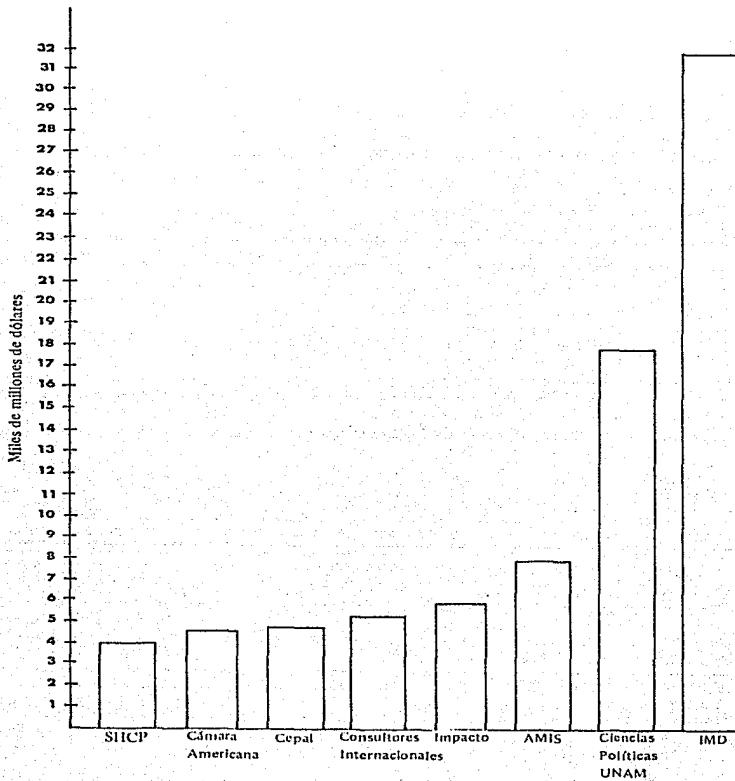
Como se puede apreciar en la gráfica 5, las diferencias en los cálculos son bastante grandes; de 1000% aproximadamente entre la estimación hecha por la Secretaría de Hacienda y la del Instituto Mexicano de Desarrollo, por ejemplo. Si en cada dato se encuentra una concepción diferente de daño y costo, también se atribuyen repercusiones distintas sobre las variables macroeconómicas y por tanto, opciones diversas de financiamiento; además, se trata de evaluaciones sobre cuya precisión es muy difícil opinar por no contar con la información suficiente.

De cualquier manera la cuantía del daño fue importante, aun considerando la estimación más conservadora de Hacienda, más cuando se trataba de una economía en recesión. Así, al examinar la proporción que constituyó el daño, según los datos oficiales, respecto de algunas variables macroeconómicas se ve que equivalió a:

- 2.7% del Producto Interno Bruto calculado para 1985;
- 12% aproximadamente, del presupuesto del gobierno federal de 1985;

Gráfica 5

EL COSTO DE LOS DAÑOS SEGUN DISTINTAS INSTITUCIONES



- 15.5% del ingreso de las exportaciones esperadas en 1985;
- 24% del pago por intereses de la deuda, aproximadamente;
- Más del doble del gasto presupuestado para 1985 por el Departamento del Distrito Federal.

3.2. CRITERIOS DE EVALUACION

3.2.1 Concepto de Daño

La tendencia general de las distintas evaluaciones fue la de adoptar un concepto de daño en función de los costos de reposición de lo afectado, con lo cual se dejaron de lado una serie de implicaciones de orden cualitativo. Por ejemplo, la Cepal se propuso "estimar la magnitud y el alcance de los daños en una forma muy sencilla, esto es, el costo de reposición, daño directo... es decir, ¿cuánto nos costaría volver a tener lo que teníamos el 19 antes del mismo? Después, se hicieron estimaciones sobre efectos indirectos en el empleo, actividades que no pueden ya desarrollarse, etc. Así se hizo una suma por sectores". (9)

Ante las deficiencias presentadas por este enfoque se propuso uno alternativo, que trata de integrar aspectos no considerados. De esta manera, el nuevo concepto de daño incluye:

a) Espectativas respecto a la variabilidad de los pre cios, dada la existencia de un escenario económico inestable, - durante el lapso de tiempo previsto para la reconstrucción. Pa ra conseguirlo se puede emplear un sistema de costos predetermi nados, o sea previendo los cambios posibles en una economía - - inestable.

b) La posibilidad de incorporar elementos nuevos en - cuanto a la tecnología, cambios en las condiciones productivas- y costos adicionales por reubicación. Aspectos tales que impli can costos de oportunidad y costos financieros. (10)

c) El costo de los archivos perdidos, es decir un co sto de actualización.

d) El efecto que tiene el daño sufrido por una de las actividades económicas en todas las demás, como consecuencia de su interrelación. Si se tiene en cuenta este último aspecto, - los costos directos estarían más o menos en equilibrio con los indirectos.

Teniendo en cuenta que se requería de una evaluación - global y de más largo alcance se diseñó una propuesta que tuvo en cuenta el concepto de daño presentado, la forma en que los - edificios públicos, la infraestructura y el equipamiento urbano (hospitales, fábricas, escuelas, redes de transporte, etc.) se-

relacionan configurando la trama del tejido urbano, y las funciones que tradicionalmente ha desempeñado la ciudad de México en el esquema nacional de desarrollo. (11)

El propósito fundamental de la propuesta de evaluación fue el de aportar un conjunto de elementos que permitieran a la sociedad tener una idea mejor de la magnitud de los daños que provocaron los sismos, y calcular el costo económico que implicaba su reparación. La forma como se tipificaron los daños permitirían el diseño de una combinación de acciones adecuadas a la magnitud real de sus consecuencias, ubicadas en cada uno de los niveles de evaluación propuestos.

3.2.2. Niveles de Análisis

En el primer nivel se incluyó el recuento de edificios destruidos o inutilizados que tenían una función habitacional, comercial o de servicios; la fractura de la red de transporte en algunos puntos del sistema urbano y la desarticulación de las redes de telecomunicaciones internas y externas; la ausencia de agua potable y energía eléctrica en extensos sectores; los bienes materiales destruidos y los recursos utilizados en tareas de salvamento y atención a los damnificados, remoción de escombros y restitución de servicios básicos.

Es decir, a este nivel se estimaban los costos finan--

cieros directos y de oportunidad que provienen de la destrucción parcial o total, temporal o definitiva, así como los recursos empleados para enfrentar la emergencia.

El segundo nivel de evaluación se propuso considerando que la sumatoria de cada uno de los daños de una zona no representaba el daño total sufrido. Se trataba de encontrar la distribución de los daños en los distintos lugares del sistema urbano, tomando en consideración las especificidades del tejido urbano (tipos de actividad, sistema de comunicaciones, infraestructura) y las características de los edificios y otros activos.

El daño total en una zona ya no se relacionaba con los costos financieros directos y de oportunidad de los activos físicos, sino con los costos que resultaron de la suspensión de una o más actividades. Tenía que ver con la interrelación, y sus efectos secundarios, que presentaron la confluencia de los diferentes daños.

Para mayor precisión, en este nivel se destacaron dos tipos de efectos:

a) Las concatenaciones (traslación de pérdidas de una actividad a otra) territoriales específicas que se desprendieron de la destrucción de ciertos equipos e instalaciones. Se -

trataba de situaciones como la que se originó con el hecho del cierre de oficinas públicas o privadas en el centro de la ciudad, con una grave repercusión para los servicios localizados en la zona; o el daño que se causó a las actividades productivas por la falta de agua o de electricidad durante varias semanas.

b) La coincidencia de dos o más efectos destructivos del sismo en una zona de la ciudad.

Como un primer paso se debía realizar un análisis de la textura que tenía el tejido urbano (conformación y funcionamiento de cada una de las partes de la ciudad), buscando identificar el tipo de funciones que se desarrollaban en ella así como todas las interrelaciones entre éstas, con el objeto de medir los efectos de concatenación existentes.

En segundo lugar, se elaborarían mapas en los que se registrarán los daños individuales que se produjeron en las diferentes partes de la ciudad. Por ejemplo, se tendría uno de los daños en el sistema de agua potable, otro en que se precisarían los daños en las comunicaciones, etc.

Por último, la sobreposición de los diferentes mapas permitiría la construcción de un mapa global en el que se evaluarán los daños causados por los temblores, por simultaneidad.

Así los daños detectados en este nivel estarían dados por los efectos de simultaneidad (superposición de daños en una zona), concatenación (extensión de las pérdidas de una actividad a otra) y por ruptura de la complementariedad (efectos en las economías sociales externas).

El tercer nivel consideró la forma como los daños localizados en las distintas zonas afectaron al sistema urbano en su conjunto.

Esto conllevaba escudriñar el efecto que tuvieron los sismos en la cotidianidad del área metropolitana; por ejemplo, daños como el ocurrido en el sistema telefónico impidieron realizar las transacciones comerciales acostumbradas, al igual que los diferentes daños aplazaron trámites administrativos, públicos y privados, con sus respectivas consecuencias nocivas.

Realizar una evaluación a este nivel requerirán conocer los antecedentes del proceso expansivo, tanto de población como en su extensión, de la ciudad de México; con el fin de entender las desigualdades existentes entre las distintas partes del área metropolitana y el tipo de división del trabajo que existe entre ellas, aspectos que se presentan someramente en el capítulo 1. Este tipo de características son las que le restan autonomía al sistema, e hicieron de mayor magnitud los efectos del sismo.

Para conseguir una evaluación exhaustiva a este nivel es indispensable elaborar primero las que se presentaron en los niveles anteriores.

En el cuarto nivel se evaluaría la fractura de la funcionalidad de la ciudad respecto del conjunto nacional. En el capítulo 1 se estableció que la actividad de la ciudad de México y su área metropolitana está relacionada con las demás regiones del país, de acuerdo con sus funciones en el modelo nacional de desarrollo; relaciones que trascienden las que establece la teoría de la Base Económica Urbana. (12)

La repercusión en todo el país de la ruptura de la cotidianidad en la capital se ubicó en diferentes aspectos:

a) En cuanto a la política económica, teniendo en cuenta el peso económico y político que tiene la ciudad de México y su área metropolitana en la definición y formas específicas de uso de los instrumentos de política económica. También los efectos de los sismos repercutieron a este nivel debido a las necesidades financieras de la reconstrucción, y en la implicación que tiene ésta en la disponibilidad de crédito y en sus altas tasas, más aún considerando la situación crítica por la que se atravezaba.

b) La interrupción de servicios que presta el gobier-

no, de orden federal, como los atendidos por la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y otras Secretarías de Estado (9 de un total de 18 resintieron daños que van desde la destrucción de sus instalaciones hasta la pérdida completa de sus archivos); lo que repercutió tanto en la producción como en la vida cotidiana, a nivel de todo el país.

c) La interrupción de las telecomunicaciones, que -- afectó no sólo a la producción y el comercio de todo el país si no también a la cotidianidad de sus habitantes .

d) Respecto al área de la salud, las camas y equipos de segundo y tercer niveles, que resultaron dañados en hospitales como el Centro Médico Nacional y el Hospital General, tenían una cobertura a nivel nacional. Por este motivo los daños parciales o la pérdida total de los elementos mencionados afectaron de manera importante el acceso a los servicios médicos especializados en el país.

Desafortunadamente las acciones de reconstrucción emprendidas por el gobierno no tuvieron en cuenta más que los criterios de evaluación adoptados desde un principio.

3.3. LOS SECTORES OPINARON

No bien se habían agotado las tareas de auxilio inmediato a los damnificados de los sismos cuando en diferentes medios, nacionales e internacionales, se puso al orden del día el cuestionamiento de la deuda externa como punto de partida en cualquier política económica que considerara la reconstrucción. La inminente agudización de la crisis por el sismo puso a la opinión pública y al gobierno nuevamente "frente al problema del financiamiento como aspecto político central, en torno al cual se definen: uno, las relaciones entre el Estado y las principales fuerzas sociales del país; dos, las relaciones entre el país y el resto del mundo, particularmente los Estados Unidos y tres, las relaciones ideológicas dentro de los grupos que gobiernan al Estado". (13)

Después del drama vivido, surgieron una serie de planteamientos en la búsqueda de soluciones a los problemas que más apremiaban. El endeudamiento externo logró captar la atención de medios políticos, organizaciones obreras y sindicales, agrupaciones patronales, del poder legislativo, representantes oficiales y de la opinión internacional, entre otros. Las diferentes posiciones al respecto evolucionaron en la medida en que se logró un conocimiento mejor de la situación financiera del país, o de las decisiones oficiales, emitiendo apreciaciones y alternativas más elaboradas y, algunas veces, llegando a planteamien

tos realmente contradictorios.

3.3.1. Agentes Internacionales: Ayuda de Países: Ajuste y más Austeridad piden los organismos financieros.

En el ámbito internacional los gobiernos y diferentes organismos analizaron las consecuencias que tuvieron los sismos en un país con graves dificultades en su sector externo, como se comentó anteriormente.

Analistas financieros internacionales coincidieron en que el terremoto agravó los problemas de la economía mexicana, razón por la cual algunas, instancias lo vieron como razón suficiente para no pagar la deuda. Mereció tener presente la propuesta de Fidel Castro, mandatario de Cuba, de exigir la suspensión del cobro de intereses y de los capitales vencidos, y la del parlamento europeo que propuso la moratoria de la deuda externa. Para el presidente del Bank of America, la emergencia requería de un financiamiento externo especial, además del sacrificio de otras prioridades de gasto público; posición que difirió de la del ministro de Finanzas Públicas de Alemania Federal, quien planteó que el país debía recurrir a nuevas medidas de ajuste en su economía, ante el desastre y las continuas bajas del precio del petróleo. En tanto, los banqueros acreedores tuvieron opiniones divididas sobre la moratoria para México, por cuanto tal decisión podía crear un peligroso precedente. -

El congreso de Estados Unidos analizó una serie de propuestas - para auxiliar a México para el pago de la deuda.

De igual manera las organizaciones financieras multilaterales decidieron dar condiciones flexibles de crédito al país, acuerdos que se hicieron en forma particular con cada uno de ellos. El Banco Mundial puso a disposición un crédito de 300 millones de dólares para reconstrucción, otro de 180 millones de dólares para el desarrollo de la pequeña y mediana industria. Estos dos últimos créditos tuvieron un plazo de amortización de 15 años y una tasa de interés anual de 8.82% anual, ajustables semestralmente (14). Además se anunció un crédito de apoyo financiero por un monto global de 850 millones de dólares. A su vez el FMI otorgó ayuda de emergencia por 300 millones de dólares; el BID aprobó 100 millones de dólares para reconstrucción y anunció un financiamiento de urgencia por 800 millones de dólares para la reconstrucción de escuelas, hospitales, servicios, así como para la reparación de la infraestructura básica que resultó dañada; la ONU ofreció dos millones 300 mil dólares para los programas prioritarios de reconstrucción nacional y la FAO aprobó un apoyo de 750 mil dólares para ayudar ante todo el sector agropecuario.

Países de todo el mundo proporcionaron ayuda de emergencia de miles de toneladas de diversos artículos y en dinero, desde 100 mil dólares hasta dos millones. Alemania Federal - -

otorgó un crédito de diez millones de dólares, sin plazos ni intereses, y se anunció que los países de occidente ofrecían de 500 a 600 millones de dólares. Japón otorgó facilidades para el pago de diez mil millones de dólares que le adeudaba el país, donó un millón 250 mil dólares y anunció un crédito por 50 millones de dólares para la reconstrucción de zonas afectadas, con 25 años para su amortización, 7 de gracia y un interés de entre 4 y 5% (el interés comercial es de alrededor del 12%), y recursos que se podían emplear para realizar importaciones de cualquier país. Además ofreció un crédito de 350 millones de dólares de su Banco de Exportaciones e Importaciones.

Ante la emergencia, además de la solicitud de aplazamiento del pago de la deuda, el gobierno consiguió créditos por 250 millones de dólares provenientes del Banco Mundial y se esperaban entre 600 y 800 millones de dólares más, de distintos organismos multilaterales. A estos recursos se agregaron los desembolsos provenientes del FMI, a cuenta del préstamo otorgado para el año en curso del que aún quedaba el 33%, que representaba 3 410.6 millones de dólares. (15)

En total, los créditos de emergencia que prepararon para el país los bancos acreedores, gobiernos y organismos financieros podían llegar a tres mil millones de dólares.

Consultores internacionales opinaron que eran mejores-

los recursos del exterior para la reconstrucción ya que implicaban en contraposición con los recursos internos, menor crecimiento del déficit público y por tanto, en su perspectiva, menor impulso inflacionario, además de que no se contribuía a aumentar la escasez del crédito bancario.

Por su parte, David Ibarra, asesor de la CEPAL y exsecretario de Hacienda, ponderó la importancia de que las erogaciones públicas tuvieran fuentes propias de financiamiento, para no desplazar otras inversiones prioritarias o agrandar aún más las cuentas del endeudamiento público. En términos más estrictos "se trata de cambiar un patrón de desarrollo agotado, de encontrar acomodo en un ambiente externo cada vez más exigente y menos cooperativo, de revitalizar la legitimidad del Estado, tradicionalmente asociado en México a metas de justicia económica y de participación política". (16)

Finalmente, fue presentado el Plan Baker. Dicha propuesta estableció que la banca privada y los organismos multilaterales otorgaran créditos adicionales por 20 mil millones de dólares durante tres años, dirigidos a promover el crecimiento sostenido de las naciones más endeudadas, al tiempo que el Banco Mundial y otras instituciones financieras elevaran sus préstamos a estas naciones con el fin de totalizar en el mismo período 29 mil millones de dólares. Los aspectos esenciales de la propuesta estaban orientados a propiciar el crecimiento de -

los países deudores, restaurar el financiamiento proveniente de la banca comercial hacia dichos países y dar una mayor importancia al Banco Mundial en el financiamiento a los países en desarrollo y en la solución al problema de la deuda.

Como contrapartida a la colaboración prestada, se exigió la apertura a las exportaciones de los países industrializados para que, a su vez, se tuviera acceso a los mercados de éstos; permitir el flujo libre de capitales y que el sector privado fuera el principal regulador de la economía, entre otras acciones enfocadas al mercado externo. (17)

Las apreciaciones sobre el Plan propuesto, fueron muy diversas. Por ejemplo, Jacques de Larosiere, presidente del FMI, manifestó que llevar a la práctica el Plan Baker no significaba dejar de lado el ajuste de la economía porque "ningún país puede vivir a un nivel superior al de sus medios y además tal ajuste no es sinónimo de menor crecimiento ni de regresión económica". (18)

Por otra parte las imposiciones de ajuste que hace el FMI fueron criticadas tanto a nivel internacional como nacional. El primer mandatario de Francia pidió, además, una reforma al Sistema Monetario Internacional, y el Secretario de Estado Norteamericano, George Shultz, declaró que "no se puede esperar que los pueblos de países endeudados continúen apretándose el

cinturón".

Diferentes medios informativos internacionales opinaron que a menos que el FMI aceptara modificar los términos del crédito existente, México tendría que negociar un nuevo plan de austeridad, medida que exigía un nuevo programa; posteriormente se confirmó que se firmaría un nuevo convenio en la modalidad de "Stand By" por 15 meses, además de que la política económica seguiría privilegiando los compromisos con la banca privada internacional. (19)

3.3.2. Agrupaciones patronales: Divergencias en cuanto a la deuda externa y la política económica.

La iniciativa privada a través de sus agrupaciones se manifestó ante las acciones adelantadas por el gobierno en la política de reconstrucción.

Luego de apoyar las tareas de emergencia, la CONCAMIN, CANACINTRA y CONCANACO plantearon estar de acuerdo con la descentralización, siempre y cuando se contara con estímulos fiscales, infraestructura y mercado, y sin que estas intenciones cayeran en demagogia.

Ante el problema de la deuda, el que consideraron como el principal elemento a considerar para los trabajos de recons-

trucción, la CANACINTRA propuso la suspensión durante un años - del pago de los intereses a los acreedores. (20)

Más tarde precisaron que sólo se comprometieran para - el pago de la deuda de las divisas provenientes de las exporta- ciones no petroleras.

Por otro lado, la CONCAMIN, ANIERM, y la CAINTRA y CA- NACO, de Nuevo León, se opusieron a la moratoria de la deuda -- externa argumentando que ésta agravaría más la situación del -- país y afectaría sus mercados internacionales, sobre todo el es- tadounidense. En tal caso, lo único que dijeron apoyar fue una flexibilización de la banca internacional.

Posteriormente la CONCAMIN presentó como una opción - de solución al problema de la deuda, una ampliación a los pla-- zos de los pagos y la disminución de las tasas de interés inter- nacionales, posición con la que estuvo de acuerdo la CONCANACO. Esta última propuso, además, que el camino a seguir era el ejer- cicio cuidadoso del gasto público, y pensó que daría mejores re- sultados incrementar la base de los causantes, porque el aumen- to de la carga impositiva agravaría el peso de las obligaciones fiscales. Más aún, justificó teniendo en cuenta que en México- la carga tributaria es más elevada que la de los países altamen- te desarrollados.

Luego de la expropiación de los 7 000 predios, la iniciativa privada manifestó un sentimiento de desconfianza, considerándola como una medida "populista", "arbitraria" y "anticonstitucional", amenazando a la vez con tomar medidas de protesta de índole financiera. Ante la disposición gubernamental, la COPARMEX manifestó que era necesaria la reprivatización de la economía (21).

Una postura muy radical fue la asumida por la CAINTRA y CANACO ya que señalaron que debía haber estancamiento para que la actividad económicas se enfriara, el gasto público se eliminara, la inflación disminuyera, los flujos financieros se controlaran y así se pudiera salir de la crisis económicas que vivía el país (22).

3.3.3 Organizaciones obreras y sindicales: No al pago de intereses y moratoria a la deuda externa.

Las organizaciones del Congreso del Trabajo consideraron al servicio de la deuda externa como el principal obstáculo para la toma de medidas de emergencia y la mejoría en las condiciones de vida que la población exigía. Declararon que debería aprovecharse el clima internacional, altamente favorable, para negociar los compromisos de la deuda sobre bases diferentes; rechazando además el que México siguiera supeditado al FMI (23). Incluso, Fidel Velázquez declaró que "si no hay otra so-

lución, tal vez la única solución sea la moratoria" (24).

Suspender el servicio de la deuda fue también la salida propuesta por el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), y el Frente Auténtico del Trabajo, los sindicatos universitarios y de educación superior, el Sindicato Nacional de la Industria Refresquera, el Sindicato Unico de Trabajadores de la Secretaría de Pesca, la Central Campesina Independiente y la Iglesia Católica.

Dentro de la apreciación de los diferentes sindicatos existen diversas precisiones. El SME señaló que las negociaciones para suspender el servicio de la deuda no debían comprometer la independencia y soberanía nacionales, y el Sindicato de la Industria Refresquera propuso pagar el principal, pero no los intereses.

En la Conferencia Sindical sobre Deuda Externa y Reconstrucción del país, en donde participaron sindicatos universitarios, instituciones de educación superior, organizaciones patronales, organismos públicos, entre otros, se llegó a la conclusión de que el financiamiento necesario para enfrentar la reconstrucción no podía recaer sobre los trabajadores, gravemente afectados por la crisis y la austeridad, ni en la disminución del gasto público destinado al bienestar social. Asimismo se protestó contra la profundización del deterioro de las condi

ciones de vida, se pidió terminar con la contención salarial y hacer una efectiva redistribución del ingreso para así reactivar los mercados, la producción y el empleo (25).

El Congreso del Trabajo, por su parte, se opuso rotundamente a la contratación de más deuda, en tanto que los diferentes grupos políticos de izquierda coincidieron en que para financiar la reconstrucción, y teniendo en cuenta la gran tragedia que vivía el país, era necesario posponer el pago del servicio de la deuda exterior.

Por otra parte, la conveniencia de las negociaciones como grupo de deudores y no aisladamente, también fue planteada por la Central Regional Obrera de México (CROM) y la Central Regional Obrero-Campesina (CROC), además de la necesidad de un nuevo orden económico internacional, argumentando que de otra manera crecería más la deuda y ya no existirían perspectivas de acuerdos favorables.

Se dieron a conocer también algunas propuestas que involucraban elementos para la reconstrucción, por parte de diferentes instancias de la sociedad. En la Conferencia Sindical sobre Deuda Externa y Reconstrucción, en la que participaron diferentes organizaciones, se precisó que deberían ser respetados los derechos laborales de los trabajadores cuyos centros de trabajo fueron dañados, procurando además la apertura de los mis-

mos; también se demandó que el gobierno llevara a cabo un programa de empleo para quienes fueron afectados, estableciendo para éstos un seguro de desempleo, así como indemnización y pensión a los familiares de las víctimas de los derrumbes. En el mismo documento se propuso que se congelaran los precios de los productos básicos en las zonas dañadas y que el Estado interviniera las industrias alimentaria y químico-farmacéuticas, para que hubiera suficiente abasto de estos productos. También reclamó que ante la urgencia de viviendas populares deberían congelarse los precios de los materiales de construcción, expropiar terrenos y suspender juicios de desahucio, respetando la permanencia de los damnificados en sus zonas de arraigo; además, se pidió la congelación de rentas de vivienda popular.

La participación de toda la sociedad fue en aumento, generándose multitudinarias manifestaciones para exigir la suspensión del pago de la deuda y protestar contra las medidas de política económica, considerando que estas empeoraron las condiciones de vida de la población. En tales manifestaciones se dieron cita importantes sindicatos obreros, organizaciones de damnificados, políticas y estudiantiles.

3.3.4 Poder Legislativo: Una nueva política de endeudamiento.

La Cámara de Senadores llegó a la conclusión de que debían existir facilidades para que se pudiera pagar la deuda, to

mando en cuenta también la capacidad de pago que tenía el país. Asimismo, el senador Arturo Romo declaró que las grandes erogaciones que se hacían por el pago del servicio de la deuda obstaculizaban la formación del capital, siendo esta la principal -- barrera para recuperar las bases del crecimiento sostenido, superar la crisis y atender las necesidades más inmediatas del -- pueblo (26). Por otra parte, con relación a la cuestión urbana, el Senado señaló que era necesaria una reforma urbana integral, elaborar programas de empleo y ejercer un férreo control sobre los precios de los artículos básicos.

La Comisión Pluripartidista de la Cámara de Diputados -- señaló que, con relación al problema de la deuda externa, se de -- bían buscar otras estrategias de financiamiento para el pago de ésta, que contemplaron mayor disponibilidad de recursos y soberanía en el manejo de la política económica. Del mismo modo -- se propuso legislar para que se establecieran créditos blandos en la adquisición, reparación y reconstrucción de las viviendas afectadas, así como también simplificar los trámites de licencias para la reedificación de inmuebles.

Como una posición minoritaria, los representantes del PAN y algunos del PRI rechazaron cualquier tipo de moratoria, -- argumentando que ésta equivaldría a la paralización de la economía.

3.3.5 Posición oficial: No se sacará ventaja del desastre para aligerar el programa de austeridad.

El ejecutivo y su gabinete económico rechazó categóricamente la suspensión de los pagos de la deuda, a pesar de que existía un estrechamiento de la capacidad efectiva de pagos, -- ésta "...representa parte inseparable de las relaciones con el extranjero y México necesita cuidar sus fuentes de financiamiento ante la escasa captación de ahorro interno" (27). De igual manera se defendió la contratación de más deuda, por cuanto la estrategia de crecimiento de la economía implicaba asegurar una mayor disponibilidad de recursos externos, para satisfacer las necesidades del país durante el período 1985-1987, y de esta manera continuar con las políticas de estabilización dentro de un planteamiento de mayor nivel de actividad económica. La defensa argumentada para la contratación de más deuda se sustentó en la consideración de ésta como palanca de ayuda al desarrollo -- económico y social.

Lo anterior no impidió que se dejaran sentir reclamos y diferentes propuestas a nivel oficial, orientadas a lograr -- una ubicación del país en una posición más favorable, que le -- permitiera el crecimiento y el cumplimiento sin tropiezo de las obligaciones financieras contraídas. El énfasis, sin embargo, -- recayó en la exigencia de negociaciones multilaterales, donde -- intervinieran deudores y acreedores, para idear fórmulas que re

conocieran responsabilidades compartidas y conciliaran los diferentes intereses, y en la necesidad de un nuevo orden económico internacional que no propiciara la concentración de la riqueza, el proteccionismo y el relegar a los países del tercer mundo -- el papel de exportadores de materias primas (28).

A pesar de que el Banco de México aseguró que el país no sacaría ventaja del desastre para aligerar el programa de -- austeridad, el gobierno decidió suspender, por 180 días, el pago de 950 millones de dólares del capital de la deuda pública - externa, sobre el crédito de urgencia que recibió de la banca - internacional en 1983. La anterior decisión se apoyó en el reconocimiento de la agudización de la crisis económica, plasmada en el deterioro creciente de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la baja en el precio del petróleo a nivel internacional (el deslizamiento en los precios del petróleo representaba el 70% de las entradas por exportación), y el aumento de las ta - sa - s de interés a nivel externo (casi toda la deuda fue contrata - da a tasas de interés flotantes). Por otra parte, el ejecutivo solicitó comprensión a la comunidad financiera internacional y - cooperación económica.

Según declaraciones del director de crédito de la - - SHCP, México sería el primer país que se viera obligado a adoptar algunos elementos de las propuestas estratégicas de Estados Unidos para resolver el problema de la deuda externa (29).

Paralelamente a la contratación de más deuda, se insistió en que los problemas de financiamiento serían resueltos mediante el incremento del ahorro interno. En este sentido se empezó a examinar la posibilidad de emitir bonos de reconstrucción y de aumentar el ahorro involuntario que el Estado obtiene mediante la tributación y el incremento de los precios de los bienes y servicios que proporciona. Sin embargo, la deuda interna del gobierno casi se duplicó en 1985, teniendo en cuenta que la inflación y que el monto anual de intereses por concepto de ella será mayor que el de la deuda externa (30).

1. La metodología explícita empleada por la Cepal fue expuesta en un documento interno titulado Daños causados por el movimiento telúrico y sus repercusiones en la economía del país, en octubre de 1985.

2. El Herald, octubre 17 de 1985.

3. UP, El Sol de México, octubre de 1985. Se presentó un análisis detallado de los costos del daño. La conversión de los datos a dólares se hizo con base en la tasa de cambio informada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 330 pesos por un dólar.

4. Excélsior, octubre 17 de 1985.

5. Revista Impacto, octubre 10 de 1985.
6. El Financiero, octubre 10 de 1985. La información presenta un desglose de las cantidades necesarias para la reconstrucción.
7. El Día, octubre 13 de 1985
8. Uno más uno, octubre 18 de 1985.
9. Casio Luiselli. Punto, Sección Puntos de Vista, - noviembre 4 de 1985.
10. Por ejemplo, los costos financieros de la explotación son muy altos y afectan a mediano plazo las finanzas -- del DDF.
11. El método de evaluación propuesto fue expuesto en varias publicaciones. Lilia Domínguez y Pedro Zepeda. ¿Por -- cuánto fue el daño?. Aún Tiembla. Grijalbo, México, 1986, pp. 255-267. Pedro Zepeda. "La reconstrucción y el modelo de desarrollo". Economía Informa No. 133, octubre de 1985, pp. 33-36. Pedro Zepeda. "El tamaño del Infierno". Economía Informa No. 135, diciembre de 1985, pp. 17-24.

12. Charles Tiebout. "Nuevo examen de la base económica urbana". Análisis de las estructuras territoriales. - - Ariel, Barcelona, 1974, pp. 218-227. El autor señala que "el concepto de base económica constituye un adecuado marco analítico para la agregación de actividades económicas urbanas. Desde este punto de vista su ventaja estriba en que señala en forma comprensible las interacciones de la economía local". En este artículo se expone en forma sencilla la teoría de la base económica urbana.

13. Rolando Cordera. Punto, op. cit.

14. La Jornada, octubre 8 de 1985.

15. El Financiero, octubre 16 de 1985.

16. Excélsior, octubre 18 de 1985.

17. Excélsior, octubre 12 de 1985 y El Financiero, octubre 29 de 1985. Como resultado de la reunión anual del FMI y el Banco Mundial, en Seul, Corea, el Secretario del Tesoro norteamericano, James Baker, presentó una propuesta de ampliación de crédito para los países del llamado Tercer Mundo, a la comunidad financiera internacional. Un análisis sobre el Plan-Baker se hace en Jorge Navarrete. "La deuda externa y el Plan-Baker". Investigación económica No. 175, enero-marzo de 1986,-

pp. 11-33.

18. Excélsior, octubre 10 de 1985.
19. El Financiero, octubre 6 de 1985.
20. La Jornada, octubre 3 de 1985.
21. Excélsior, octubre 12 de 1985.
22. La Jornada, octubre 9 de 1985.
23. El Nacional, octubre 2 de 1985.
24. Excélsior, octubre 18 de 1985.
25. La Jornada, octubre 10 de 1985.
26. Excélsior, octubre 17 de 1985.
27. La Jornada, octubre 4 de 1985.
28. Uno más uno, septiembre 26 de 1985.
29. Excélsior, octubre 16 de 1985.
30. Excélsior, octubre 12 de 1985.

4. RECONSTRUCCION

4.1. REQUISITOS PARA LA RECONSTRUCCION.

- 4.1.1. Reorganización de la vida urbana y de la vida institucional.
- 4.1.2. Modificación de las relaciones - entre la Ciudad de México y el - resto del país.
- 4.1.3. Funcionamiento más eficiente y seguro de la economía nacional.

4.2. ACCIONES GUBERNAMENTALES.

- 4.2.1. Vivienda.
- 4.2.2. Salud.
- 4.2.3. Educación.
- 4.2.4. Comunicaciones y transporte.
- 4.2.5. Descentralización

4. RECONSTRUCCION

Ante la necesidad ineludible de reparar los daños causados por los sismos y al quedar al descubierto una gran cantidad de problemas a nivel urbano, económico, social, político, etc., que venían acumulándose en la metrópoli, la Nación como un todo se planteó la reconstrucción dentro de una perspectiva de cambio.

No fue difícil sustentar la necesidad de tales cambios si se piensa en el gran caso que se generó en el servicio telefónico, en la atención médica, en la producción, en el comercio, en fin, en todos los aspectos de la vida urbana y por ende en la nacional, de acuerdo con la incidencia de la gran ciudad en el ámbito nacional. Pero también quedaron en evidencia varios problemas que tenían que ver con la relación del gobierno con sus gobernados, como es el caso de los canales necesarios para emprender una tarea que requiere del concurso de toda la sociedad, y el manejo que se estaba haciendo de la economía.

Por otra parte, se consideró que la reconstrucción era posible, porque se tenían los medios humanos y económicos para hacerla. Sólo se necesitaban los cambios que hicieran viable tal posibilidad.

4.1. REQUISITOS PARA LA RECONSTRUCCION

4.1.1. Reorganización de la vida urbana y de la vida institucional.

Quedó demostrado por los hechos que no existían formas de participación ciudadana, tanto a nivel del gobierno como de la organización social, las que se fueron perdiendo junto al -- crecimiento económico y social y la centralización política. -- Los ciudadanos no tienen una forma constituida de relacionarse con las autoridades, ni siquiera en relación con problemas que los afectan continuamente como los de agua, alimento, seguridad, etc.

Pretender modificaciones a este nivel implicaba el replanteamiento del sistema político, de la organización social y administrativa de la capital y del ejercicio de la ciudadanía. -- El Objetivo de este nuevo diseño era la búsqueda de formas de -- participación ciudadana que permitiera encauzar la movilización la iniciativa, la voluntad de participación y de cambio.

Para comenzar, se hacía necesaria la democratización -- del gobierno de la capital; entendida como el acceso a la infor mación, y la consulta y vigilancia de la ciudadanía en el desti no urbano. Se trata de una labor de gran responsabilidad si se tiene en cuenta que la redefinición de la fisonomía de la ciu--

dad depende de las funciones que se le asignen. Además quien gobierna a una proporción tan grande de la población nacional (20%) debería ser elegido directamente, para que así se logre realmente una participación nacional, y no consultas esporádicas de participación popular. Igualmente, el uso de los fondos de ayuda interna y externa debían quedar bajo vigilancia de diferentes organismos con participación de la ciudadanía.

En relación a la situación concreta que se vivía las nuevas reglas del destino urbano debían ser examinadas también por los distintos organismos políticos de la sociedad como el Congreso, asociaciones civiles, centros de enseñanza superior, etc. Esto garantizaría en mayor medida que se partiera de una evaluación más completa de los daños, y se diseñara un proyecto de reconstrucción adecuado.

4.1.2. Modificación de las relaciones entre la Ciudad de México y el resto del país.

El esfuerzo de reconstrucción debía estar guiado por un horizonte nacional, teniendo en cuenta que se tenían que modificar las relaciones de la capital con los estados, los municipios y la sociedad rural. Todo esto dentro de un esquema de desarrollo nacional que se propusiera mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

esta dirección una construcción democrática. En segundo lugar el desarrollo muy acelerado de una conciencia política responsable en los grupos y fuerzas que serían los destinados, incluso por necesidad vital, a un cambio social justiciero". (2)

Ahora sí sería posible definir las funciones que debían seguir desempeñando la ciudad de México, la forma en que las realizaría y el lugar a donde se trasladarían las que así lo ameritaran. Todo esto dentro de un plan concertado, que no buscara únicamente resolver los problemas de la gran urbe trasladándolos a otros lugares del país, como tampoco dejar a la ciudad de México a su suerte.

La dimensión nacional de la reconstrucción exigía la creación de nuevos polos de desarrollo, en los que se tuviera presente la experiencia de las dificultades presentadas por el crecimiento desorganizado del Distrito Federal y de otras grandes ciudades de la República Mexicana. Otras experiencias han demostrado que es posible orientar un desarrollo urbano más racional y sano, en el que participen actividades industriales, de servicios y viviendas.

Para que la población fluyera a esos polos de desarrollo libremente era necesario la construcción de la infraestructura urbana. Dentro de este orden de ideas se podrían desconcentrar los programas de vivienda, los servicios hospitalarios,

de salud pública y de educación; dentro de acciones concertadas entre los sectores público y privado.

La desconcentración también debía tener en cuenta la - restitución y preservación de la ecología de las ciudades, así- como aspectos relacionados con el tamaño y la seguridad de las- viviendas; sobre lo cual se necesitaban normas estrictas.

La descentralización también era necesaria, aunque se- debía tener en cuenta que la definición de las funciones que co rrespondían a cada nivel territorial no se podían hacer a la li gera. Jordi Borja sintetiza una serie de requisitos que consi- dera básicos para elaborar una metodología de descentralización, dentro de los cuales aclara que "hay que hacer un estudio técni co (funcional, administrativo, financiero) que permita estable- cer distintos niveles de decisión y gestión, y los requerimien- tos y costes de cada uno. Y también buscar una solución políti ca que dé satisfacción a las demandas de representación y parti cipación". (3) Además define como una de las cuestiones claves - de la descentralización moderna, la forma como se articulan los entes descentralizados con los niveles superiores de la Adminis tración Pública; así, estos últimos deben tener los medios para cumplir funciones de coordinación y de compensación, pero los - entes regionales deben tener los medios para intervenir en la - elaboración de la política general. También enuncia como pauta para el procedimiento de la descentralización las normas que re

gulen la forma en que se realizará cada una de las transferen--
cias de competencias y funciones, establecer cuáles son los ser--
vicios, medios materiales y personales y los recursos financie--
ros que requiere cada una de las transferencias; combinar el --
proceso de transferencias con la definición del modelo organiza--
tivo del ente descentralizado y con la reforma adminstrativa de
la institución que descentraliza.

4.1.3. Funcionamiento más eficiente y seguro de la economía nacional.

La conducción de la economía era un aspecto de gran re--
levancia dentro de los criterios de reconstrucción propuestos.--
En ella se requerían grandes volúmenes de inversión, los que no
se podían resolver acarreado un mayor deterioro en los niveles
de vida y en las necesidades básicas de la población. Reponer--
a la sociedad lo que perdió, a consta de quienes han venido per--
diendo con la crisis implicaría un trueque injusto.

La situación financiera del sector público bien podría
hacer frente a la necesidad de mayores recursos financieros --
coordinando las acciones de la política monetaria, crediticia y
fiscal. Con tal objeto, sería indispensable:

a) Reducir las tasas nominales de interés para alen--
tar el crédito al consumo y, ante todo, a la producción.

b) Actuar sobre los controles de cambio, para que no se presentaran fugas de capitales, ante el bajo rendimiento de los depósitos en moneda nacional.

c) Actuar sobre los intereses de la deuda. Las necesidades de divisas se incrementaron y se hicieron urgentes para reponer los bienes importados que se perdieron con los sismos, - en la planta productiva y en la infraestructura de la ciudad. - Ante esta situación el pago de intereses no podía seguir teniendo prioridad, a cambio de relegar las necesidades nacionales; - era preciso buscar fórmulas de negociación en que el cumplimiento de las obligaciones financieras con el capital internacional no impidieran el desarrollo del país.

No tener en cuenta los aspectos mencionados, significaría realizar las obras urgentes de reconstrucción en lugar de - otras, igualmente urgentes, que lleva a cabo el sector público; es decir, se haría una reasignación de recursos, que dentro de los lineamientos existentes no pueden crecer, lo que trae consigo más recesión y miseria.

Era urgente liberar al gasto público de los límites, - cada vez más reducidos, que le había fijado la política económica seguida, pensando en que las condiciones de vida de la población ya estaban en niveles muy bajos. Se necesitaba recuperar y fortalecer la capacidad de conducción de la economía, ligada-

a una democratización de las decisiones económicas, en contraposición al "Libre funcionamiento del mercado".

La reconstrucción y la reactivación económica implicaban dejar de lado la política recesiva como instrumento principal de la estrategia de freno a la inflación. Junto a las accionadas anteriormente, de disminución de la tasa de interés y estabilización del tipo de cambio, era perfectamente viable el congelamiento y control de los precios, en especial para los productos básicos, medicamentos, rentas de casas-habitación, material para construcción, etc. Más aún si se considera que el presupuesto público, corregido por los efectos de la inflación, era superavitario.

En general, se hizo necesario replantear completamente el esquema de política económica, porque a la reconstrucción sería inexistente, o agravaría la inflación: si se continuaba con el "saneamiento de las finanzas públicas", sólo habría un traslado de recursos de un lugar a otro; pero si se relajaba la disciplina fiscal o el sector privado aumentara su inversión, para enfrentar las pérdidas que tuvo, el proceso de crecimiento se orientaría por el sistema de precios y se agudizarían los desequilibrios en las principales variables macroeconómicas.

Respecto al sector externo, un aumento en la tasa de crecimiento traería consigo la caída del superávit comercial, -

lo cual no concordaba con la estrategia de Balanza de Pagos. - La liberalización del comercio haría crecer más las importaciones al tiempo que se reducirían los saldos exportables de algunos productos como acero, cemento, gasolina, etc., que tendrían mayor demanda ante el crecimiento de la construcción. Según la estrategia que se había venido siguiendo esta situación se podría controlar mediante la contracción, es decir no efectuando la reconstrucción en términos reales; o mediante la devaluación y entonces las tasas de interés subirían nuevamente, considerando que la política económica vigente insistía en mantener tasas de interés reales y la libertad cambiaria.

Los planteamientos alternativos mencionados estarían guiados por un objetivo de política económica diferente, que tuviera en cuenta a su vez los desequilibrios macroeconómicos en los que se manifiesta la crisis (la inflación, el déficit público, el déficit externo) y que se buscan corregir en la estructura económica óptima esperada, y el contenido del crecimiento que se proyecta. Consecuentemente se les daría solución a los problemas relacionados con la política fiscal, monetaria, salarial, financiera y cambiaria. (4)

4.2. ACCIONES GUBERNAMENTALES

Los sismos de septiembre tomaron al Estado por sorpresa, pues el equipo de gobierno se encontró sin métodos defini--

dos para hacer frente a las tareas de rescate y auxilio, que exigían poner a funcionar un plan de trabajo ágil, establecer líneas de mando y responsabilidad concentrar y distribuir recursos, asignar tareas. Por otra parte, las pugnas de poder entre la burocracia entorpecieron la coordinación de los operativos de emergencia, restándole importancia y relegando la prioridad que tenían los daños causados por el terremoto.

Con la expropiación de 4 323 predios el Estado retoma el liderazgo ante la sociedad, y amplía el margen de acción para enfrentar el desastre. Ceden las tensiones sociales que se habían generado, y el gobierno asume una mayor apertura en relación con sus gobernados; Destacan, además, la suspensión de los pagos en los vencimientos de la deuda externa, que debían hacerse en corto plazo; la solución de conflictos laborales en forma favorable para los obreros, como es el caso de las costureras, y la amplia convocatoria para la integración de las comisiones de reconstrucción.

Sin embargo, medidas como la expropiación no se encontraban dentro de un programa definido que trazara las líneas de acción futuras, motivo por el cual causaron incertidumbre, desorientación y aceleraron en mayor medida la inflación. Hoy el proyecto habitacional se ve afectado por la decisión favorable al amparo presentado por antiguos propietarios de los predios.

Los informes oficiales de los daños, aun cuando se presentaron bastante pocos, manifestaban consecuencias serias en los diferentes sectores; sin embargo, dentro del gasto programable presupuestado para 1986, el monto asignado para el programa de reconstrucción representa únicamente el 3.2%. Asimismo, dentro del total de los egresos presupuestales de la Administración Pública Central, representa el 2.3%, y tomando los egresos presupuestales totales es de únicamente el 1.4%. (5)

Las erogaciones previstas para el Programa de Reconstrucción, en 1986 ascendieron a 500 mil millones de pesos (MDP), de los cuales el 60% proviene de recursos fiscales y el 40% corresponde a crédito para vivienda, según se puede observar en el cuadro 5.

CUADRO 5

PRESUPUESTO PARA LA RECONSTRUCCION 1986

CONCEPTO	MONTO (Mil MDP)
a) Recursos fiscales	
<u>Ciudad de México</u>	<u>112</u>
Renovación habitacional	25
Pavimentación y guarniciones dañadas	8
Reposición de infraestructura de alumbrado público	5

Demoliciones y recolección de escombros	10
Reparación del drenaje pro- fundo del emisor central, Viaducto la Piedad y daños Zona Oriente	9
Acueductos, redes primarias y secundarias	18
Apoyos a programas de auto- construcción de vivienda, - acciones de reconstrucción- y apuntalamiento de monumen- tos históricos, y restitui- ción de sedes de dependen- cias del Gobierno Federal.	37
<u>Salud y Seguridad Social</u>	<u>56</u>
IMSS	29
ISSSTE	12
SALUD	15
<u>Descentralización</u>	<u>132</u>
Agua potable	12
Comunicaciones	12
Vivienda (FOVISSSTE)	10
Programa de empleo	50

Descentralización de la	
Administración Pública Federal	48
Personal y movimiento de - - equipo	33
Ampliación de la infraestruc- tura de vivienda, educación y salud	10
Readaptación, instalaciones - y oficinas	5

b) Crédito

Programa Especial de Vivienda	<u>200</u>
-------------------------------	------------

TOTAL	500
-------	-----

FUENTE: SPP. Presupuesto de Egresos de la Federación, 1986. - Proyecto Tomo I. Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto.

Además, las características principales del programa - serían:

- a) Repercutirá en todo el país.
- b) Se le apoyará con recursos, en un marco de sanea-
miento fiscal y de combate a la inflación.

c) Con la asignación de recursos "... se busca reducir los sufrimientos y los impactos adversos que han resentido los mexicanos afectados directamente en sus casas, en sus trabajos y en el acceso a los servicios públicos".

d) Con base en el Programa Regional de Empleo, las nuevas necesidades se ajustarán en apoyo de la población afectada de la ciudad de México, y en los estados de Jalisco, Michoacán y Guerrero.

e) Los programas de vivienda se harán con la sociedad, impulsando una industria intensiva en la generación de empleos y que no requiere de insumos importados. Además, "descansará fundamentalmente en la autoconstrucción o la autoadministración, con los mecanismos de vigilancia que la comunidad promueva y establezca".

f) En apoyo a la descentralización, se darán ayudas para vivienda en las ciudades de recepción de ésta, de manera especial.

g) El Fondo Nacional de Reconstrucción será autónomo y sus recursos serán adicionales a los de este programa.

h) Finalmente, se llevará un seguimiento de las acciones, así como también un informe periódico al Congreso de la Unión.

En general, se puede decir que la mayoría de las características enunciadas no fueron seguidas, y este plan quedó dentro de las manifestaciones de buena voluntad que tuvo el gobierno no después del desastre.

Sin embargo, es significativo y define las prioridades establecidas el que de los recursos fiscales se haya otorgado - el 44% para descentralización, en tanto que para salud y seguridad social sea únicamente de 18.7%. Si se tiene en cuenta el - manejo dado, hasta el 30 de julio del presente año, a los gastos previstos en el programa, sólo se han autorizado 150 937 -- MDP, cifra que no representa ni la tercera parte del total programado. Así, para la rehabilitación y reconstrucción de hospitales se ha canalizado apenas el 3.9% y para descentralización el 11.8% (17 205 MDP), a pesar del énfasis puesto en la repercusión a nivel nacional de la reconstrucción. (6)

Por otra parte, las cantidades que ha logrado reunir - el Fondo Nacional para la Reconstrucción, mediante los donativos de los diversos sectores de la sociedad mexicana y del extranjero, han sido canalizados hacia obras de salud y educación. Pero lo recaudado es bastante reducido en comparación -- con la magnitud de las necesidades. Hasta diciembre de 1985, - período en que hubo mayor motivación para los donativos, se informó que el Fondo había recibido 33 403 MDP a los que se agregan 2 116 MDP por manejo de cuenta. Al 15 de agosto de 1986 se

alcanzó, incluyendo donativos e intereses, 42 898 millones de pesos y 14 millones 112 mil dólares. (7)

4.2.1. Vivienda

Los cuatro programas de vivienda en ejecución abarcan la atención de 82 857 familias, mediante créditos rehabilitación o construcción de viviendas, además del aporte de 7 482 viviendas por parte de organismos no gubernamentales. Sin embargo, estos planes no alcanzan a cubrir las moradas afectadas (alrededor de cien mil). Antes bien, se incrementará el problema habitacional si se considera que 800 mil familias del Distrito Federal (entre tres y cuatro millones de habitantes) tienen necesidad de mejoramiento, sustitución o construcción de vivienda, y que anualmente se construyen alrededor de 50 mil habitaciones en el DF, aunque no todas la interés social (8). La Coordinadora Unica de Damnificados (CUD) calcula que aproximadamente un millón de personas quedaron sin albergue, lo que equivale a 200 mil viviendas perdidas.

La inversión destinada a los programas oficiales de vivienda se estima en 389 mil MDP:

Programa Emergente Fase I	65 mil MDP
Renovación Habitacional Popular	225 "
Reconstrucción Democrática de Tlate- lolco	53 "
Programa Emergente Fase II	46 "

Con el Programa Emergente Fase I se reubicaron - -
13 262 familias en unidades habitacionales del estado de Méxi--
co. Este programa se dirigió a los damnificados del centro de-
la ciudad que fueran beneficiarios de los organismos que parti-
ciparon en él: Fovissste, Infonavit, Pemex, C.F.E., Fovi-Banca
y el Issfam-Fovimi, entre otros. Además, se debían comprobar -
ingresos de 82 mil pesos mensuales, que equivalían a dos sala-
rios mínimos a finales de 1985; y si las tasas de interés eran-
bastante bajas (11%), crecerían anualmente de acuerdo con el in-
cremento del salario mínimo. Así, comenzaron pagando 17 400 y-
ya se llegó a 28 mil pesos de mensualidad (9).

Dentro del Programa Fase II se construirán 15 940 vi--
viendas, que albergarán a 80 mil habitantes. De los recursos -
estimados para tal obra, el 17% provendrán de fuentes fiscales -
y el resto de un crédito obtenido del Banco Mundial. A los be-
neficiarios se les otorgarán créditos colectivos por 3 millones
cien mil pesos, a través de grupos cooperativos o grupos socia-
les que realicen la operación en forma solidaria. Cuando sean-

entregadas las viviendas, los beneficiarios pagarán una mensualidad de 30% del salario mínimo, lo que equivale actualmente a 18 mil pesos (10).

Se anunció que por la limitación de recursos, el programa atenderá exclusivamente a inmuebles dañados que se ubiquen en las colonias Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Azcapotzalco. Este programa se encuentra a cargo del Departamento del Distrito Federal (DDF) por intermedio de las delegaciones mencionadas, del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano (Fividesu) y del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

Sin embargo parece que el programa Fase II no beneficia ni a la mitad de los damnificados de las colonias excluidas del decreto expropiatorio, según comentó la CUD. Asimismo, se dijo que las condiciones de financiamiento son más desventajosas que las impuestas en la Fase I, pues el costo de cada vivienda será de 4.5 millones de pesos (1.5 millones más que el del programa concluido) y el enganche, un 10% del costo total.

El Programa de Renovación Habitacional Popular abarca 44 437 viviendas, de las que únicamente se han entregado 8 451 (19%) en el Distrito Federal, con una inversión de 22 456 MDP. De éstas, 6 433 fueron construcciones nuevas. Las que restan,

27 507, están en proceso de construcción y se ha prometido entregarlas en febrero de 1987; las otras 8 479 aún están en proyecto.

En este plan están incluidas las familias beneficiadas con la expropiación de vecindades. Se otorgaron 160 mil pesos para reparaciones menores, 2 millones 225 mil pesos para reparaciones mayores y 2 millones 896 mil pesos en caso de viviendas nuevas; con intereses de 13% a 17% y mensualidades menores a 30% del salario mínimo en el Distrito Federal.

La CUD dentro de las múltiples quejas que ha levantado, informó que las viviendas entregadas tienen defectos de construcción, tales como filtraciones de agua por techos y paredes, la falta de conexión del drenaje a los colectores y las estructuras en mal estado (11). Además, aseguran que se han ejercido presiones para que adquirieran departamentos en condominio, mediante condiciones desfavorables como damnificados; la cuota de enganche sería financiada por el Banco Mexicano Somex, a un año (12).

Al respecto Manuel Aguilera, director de Renovación Habitacional Popular, manifestó que "el proceso de reconstrucción además de ser constructivo es un proceso de unificación de voluntades de los vecinos para una nueva y prolongada forma de vivir... nuevo régimen de propiedad social que regirá en más de-

70 mil viviendas: el condominio (13).

Sobre el programa de reconstrucción de Tlatelolco se informó que se entregaron 1 913 departamentos, 3 091 se hallan en proceso y se terminaron trabajos preliminares en 32 edificios, con lo cual se podrán recuperar 4 214 departamentos.

Igualmente, alrededor de este programa existe un gran número de situaciones de inconformidad. Una de las quejas más difundidas es la presión ejercida sobre los propietarios de Certificados de Participación Inmobiliaria, para que acepten el cambio de este tipo de régimen de propiedad a condominio. Por otra parte, se informa que se forzó a la venta de los departamentos, mediante peritajes que obligaban al desalojo y justificaban el cierre de servicios como el agua y el gas. A los que vendieron les fueron pagados 3 millones 800 mil pesos máximo, y quienes deseen regresar ahora deberán pagar 12 millones; finalmente Tlatelolco quedó liberado para la especulación y el cambio de uso del suelo (14).

Además varios organismos no gubernamentales de solidaridad donaron 1 482 viviendas, y se anunció que existen en proceso o tras 400. En total tienen programada la construcción de 7 482 habitaciones.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) -

informó que actualmente quedan 36 705 familias fuera de sus hogares; de las cuales 22 mil habitan aún en campamentos provisionales, y más de 14 mil reciben 30 mil pesos mensuales como ayuda de renta (15).

La información anterior no parece estar en concordancia con los avances anunciados en los diferentes programas, que de un total de 90 339 viviendas sólo se han terminado 23 626, - es decir, el 26% (16). Aún con las que se encuentran en proceso (34 812), sólo se llegará en el corto plazo a un poco más de la mitad de lo previsto.

Los diferentes programas de vivienda han estado rodeados de fuertes desacuerdos que generaron tensiones entre el gobierno y las organizaciones de damnificados. Las condiciones impuestas a los beneficiarios de los diferentes programas son muy distintas, como se pudo observar, y se sigue dilatando la urgente solución para quienes permanecen todavía en los campamentos.

4.2.2 Salud

En el sector salud se había venido acumulando un rezago, como resultado de la cada vez mayor reducción en la asignación de gasto para este sector. El problema se agudiza, al recaer en él una gran parte de los daños totales. Las pérdi

das incluyen 9 hospitales y daños en otros más; aproximadamente 5 mil camas, que representan la tercera parte de las disponibles en la ciudad de México; el 12% de los consultorios y algunas unidades móviles de atención médica. En total, la Cepal estimó que las pérdidas en este sector ascendieron a 177 mil MDP, incluyendo equipo y mobiliario, en tanto que la SHCP calculó -- los daños en 100 mil MDP.

El recuento de las pérdidas en la capacidad de atención, de cada una de las instituciones de salud, permitirá evaluar mejor la amplitud de los programas diseñados para recuperar los elementos dañados. SSA perdió temporalmente 1 300 camas de hospital, y 858 definitivamente. Antes contaba con 5 010 -- camas y perdió el 43% del total; entre otros en el Hospital Juárez, la unidad de ginecobstetricia y la residencia médica del -- Hospital General de México. El IMSS perdió 2 600 camas definitivamente, que corresponden al 31.2% de su capacidad, de un total de 8 326 camas; los daños se ubicaron en el hospital Centro Médico Nacional. En el ISSSTE se perdieron temporalmente -- 1 431 camas (15.1%) y definitivamente 436 camas (15.2%), de un total de 2 863; lo que corresponde al 30.3% de su capacidad instalada, en 3 de sus 8 unidades hospitalarias (17).

La trascendencia de las pérdidas sirvió para que el gobierno reconociera la forma irracional en que venía funcionando este sector: en el Valle de México se había concentrado el 40%

del total de camas del segundo y tercer niveles, es decir el -
servicio de mayor especialización, dirigidas al 22% del total -
de la población del país, y cerca del 70% del total de los re--
cursos humanos de todo el sector. Ante esto se pensó en un - -
plan de reestructuración y renovación del modelo de atención mé
dica, en el que se superaran las limitantes vistas, y la amplia
ción de la cobertura a nivel nacional.

Sin embargo a un año del sismo no se puede hablar si--
quiera de reposición de lo perdido. La urgencia de la recons--
trucción en este sector ha sido aplazada mediante la redistribu
ción de los servicios de segundo y tercer niveles, saturando -
instalaciones ya congestionadas como las del Centro Médico La -
Raza, del Hospital 20 de Noviembre, etc. Ante esta realidad, -
no es posible entender la ampliación en la cobertura de la aten
ción médica, que se informó oficialmente.

La Secretaría de Salud considera que para la recons- -
trucción y el reordenamiento estructural del sector se requeri-
rán 163 983.9 MDP, los que serán signados de la siguiente mane
ra:

Para la población abierta.

SSA	46 985.9	MDP
DDF	20 142.0	"
DIF	5 306.0	"
Subtotal	<u>72 406.9</u>	"

Para organismos de seguridad social

IMSS	62 502.0	MDP
ISSSTE	29 075.0	"
Subtotal	<u>91 577.0</u>	"

Se anunció oficialmente que la base del financiamiento provendría del Fondo Nacional de Reconstrucción, el cual hasta el momento únicamente ha aportado 28 500 millones de pesos, que equivale a 17.4% del costo total calculado; además se recibieron donaciones en especie, de organismos internacionales. Sin embargo, la vía de financiamiento más importante es el Banco Interamericano de Desarrollo, quien otorgó un crédito especial de 41 millones 300 mil dólares (30 mil MDP aproximadamente, al cambio actual de 750 pesos por un dólar) inicialmente, para la ampliación y mejoramiento de los servicios de salud (18).

El programa de reconstrucción previsto para el sector salud consta de:

- SSA
- Rehabilitación de 4 unidades hospitalarias.
 - Reconstrucción de 6 hospitales generales de 144 camas y uno de 66 camas.
 - Reposición del Hospital Juárez.
 - Creación de una red hospitalaria de retención en -- los estados aledaños.
- DDF
- Construcción del Hospital Central; creación de un sistema de atención de urgencia.
 - Para el DIF, construcción de centros de rehabilitación y de educación especial en Tlaxcala, Cuernavaca, Pachuca y Azcapotzalco.
- IMSS
- Construcción de centros médicos foráneos (en proceso)
 - Construcción de 6 hospitales de segundo nivel.
 - Construcción del nuevo Centro Médico Nacional Siglo XXI, que perderá su carácter de nacional.
 - Rehabilitación de las unidades hospitalarias del antiguo Centro Médico Nacional (concluido).
- ISSSTE
- Rehabilitación de 25 clínicas de adscripción y 13 clínicas-hospital.
 - Construcción de 3 hospitales generales de 504 camas.
 - Construcción del hospital de alta especialidad Lázaro Cárdenas, con 216 camas.

- Reordenamiento regional de otras unidades de la misma institución.

Sin embargo, se informó que de las obras presentadas dentro del programa de reconstrucción en el IMSS, el único proyecto nuevo es el Centro Médico Siglo XXI, que tendrá 800 camas menos que el Centro Médico Nacional, y no se integrará a los demás centros médicos. La reconstrucción en el ISSSTE ha sido muy lenta; el Hospital Primero de Octubre aún no reabre los servicios de hospitalización y el Zaragoza sólo atiende consulta externa. La saturación de los hospitales López Mateos, 20 de noviembre y otras unidades menores ya llegó a extremos, y aún no se tiene certeza sobre el financiamiento para todas las obras planeadas. En la Secretaría de Salud la reconstrucción implica la disminución de mil camas en la zona metropolitana, que se agregan a las 20 mil que representaba el déficit a nivel nacional desde antes de los sismos (19). El Hospital Juárez se reabre mediante la decisión de reubicar los servicios y los trabajadores en cuatro subsedes, bajo el criterio de improvisar antiguas instalaciones, algunas cerradas desde hace varios años. En enero de este año entró en funcionamiento el Hospital Juárez I en las instalaciones del Hospital Maximino Avila Camacho, el Hospital Juárez II en la exclínica Primavera, el Hospital Juárez III en lo que fue cancerología, y el Hospital Juárez IV en el Hospital de Rehabilitación. Las instalaciones del derruido Hospital Juárez se habilitan como Hospital Juárez Central. El

equipamiento del Hospital Juárez I se hizo con recursos del Fondo Nacional de Reconstrucción (440 millones de pesos), sin embargo, el hospital en que se instaló hace dos años pasó al Estado Mayor Presidencial, reduciendo así la atención a la población abierta (20).

Considerando la situación mencionada, tampoco en este sector se está realizando una reconstrucción en términos precisos, y menos aún la ampliación anunciada y esperada por toda la ciudadanía.

4.2.3 Educación

Con los sismos resultaron dañadas 1658 escuelas, las que constituyen el 20% de las edificaciones dañadas. Esto afectó a 650 mil estudiantes, o sea la tercera parte del total de estudiantes de la capital. Para superar la emergencia se organizaron clases televisadas para primaria que beneficiaron a 30-mil alumnos, se adaptaron lugares, reubicaron algunos y funcionaron 2 y 3 turnos en las escuelas que quedaron en pie.

En los informes preliminares, los daños se calcularon oficialmente en 30 mil MDP. Sin embargo hasta ahora han sido destinados para tal fin únicamente 12 951 MDP; 8 743 provenientes del gobierno federal y 4 208 MDP del Fondo Nacional de Reconstrucción, más 2 mil 160 millones para reparar las instala-

ciones afectadas del Instituto Politécnico Nacional. Asimismo, el Comité Administrador de Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) tiene a cargo la reparación de cien escuelas en el área metropolitana.

Fueron entregados 1 550 planteles rehabilitados y 8 -- edificaciones nuevos, los que representan un 93.9% del total de escuelas dañadas, y se anunció que se hallan en construcción -- 12, con un avance de 80% aproximadamente.

También en este sector se presentaron manifestaciones de inconformidad, por cuanto algunas construcciones que se habían declarado irrecuperables por parte de los peritos, sólo se restauraron. Los padres de familia consideran que esta decisión implica un riesgo para sus hijos (21).

4.2.4 Comunicaciones y transportes

En este sector fueron destruidos en una gran proporción, los equipos de las principales centrales telefónicas de larga distancia, lo que interrumpió las comunicaciones con el resto del país y el extranjero. También hubo daños mayores en la red telefónica de la zona del Distrito Federal más afectada. De los 130 inmuebles con que contaba Teléfonos de México en el área metropolitana 81 resultaron dañados, 20 en forma grave.

En agosto se puso en marcha el Sistema Telefónico Descentralizado de Larga Distancia, con cuatro centrales totalmente digitalizadas y un costo de 35 mil MDP. De esta manera el servicio de larga distancia se restableció totalmente; pero aún sufren interrupciones 60 mil aparatos telefónicos y las operadoras trabajan en casetas improvisadas.

Inicialmente el costo de reposición de lo dañado en este sector se calculó en 100 mil MDP; pero, además de los recursos desviados inmediatamente hacia él para reanudar las comunicaciones, la inversión prevista para 1986 es de 319 572 MDP. Para 1987 se anunció que se incrementará en 100%, para cubrir los planes de expansión que incluyen 12 millones de líneas (22).

El cambio tecnológico realizado en las cuatro nuevas centrales ha generado fuertes controversias, en especial entre los trabajadores de Telmex. La capacidad del sistema mejoró sustancialmente, pues ahora está en capacidad de atender 70% más conferencias telefónicas que antes de los sismos, lo que hace más fluido el tráfico telefónico; pero a los trabajadores se les disminuyó el tiempo de trabajo y las funciones que desempeñaban. Por otra parte preocupa también el hecho de que la telefonía ya no tenga el carácter de estratégica y fundamental. Parece que en Telmex ya se dió inicio a la política de abrir espacios a la inversión extranjera: se ha permitido la comercializa

ción de sistemas a 9 transnacionales, entre ellas Mitel, GTE, Ericsson y CITE; tales empresas invaden el campo de trabajo de los telefonistas en áreas como la de conmutadores (23).

De los daños en los ferrocarriles no se conoce una evaluación oficial, pero se estima que la reparación y reposición del equipo dañado asciende a los 200 MDP.

4.2.5. Descentralización

Ante las consecuencias que tuvieron para todo el país los daños ocasionados por los sismos en la capital, el gobierno decidió acelerar el programa de descentralización de la Administración Pública Federal.

Según fuentes oficiales tal programa conlleva ceder facultades y decisiones a las representaciones federales; impulsar la transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos de los estados, y reubicar las oficinas y su personal fuera de la ciudad de México. "...Su instrumentación ha requerido de un vasto proceso de cambios en la legislación, en las normas de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios, y en los ámbitos de la administración pública federal, así como de una amplia participación de la sociedad" (24).

Asimismo se informó que se está adelantando el trasla-

do de los servicios de salud a población abierta, a 12 estados de la República; está en estudio la descentralización educativa y la transferencia de la administración y ejecución de los programas de las juntas locales de caminos. También se dijo que se están entregando a los gobiernos de los estados las dependencias que por su ubicación y el tipo de servicios que presta tienen una cobertura local o regional. Sin embargo, la intención es la de que permanezcan en el Distrito Federal las sedes de -- las secretarías, al igual que las direcciones de las empresas -- paraestatales.

Aunque se han hecho diferentes declaraciones a nivel -- oficial acerca de la descentralización, las acciones ejecutadas no parecen responder a éstas. Si realmente se tratara de una -- descentralización concertada con los estados y municipios ya se estarían dando pasos significativos hacia un nuevo esquema de -- desarrollo; de otra manera sólo se trasladarán instalaciones y -- se seguirá actuando al margen de todo acuerdo.

Las actitudes descentralizadoras, que surgen a raíz de los sismos, tal parecen fueran en solidaridad con los damnificados. No se desconoce que es una cuestión de gran urgencia, pero tal empresa implica modificar premisas de fondo, más allá de lo que se pudo apreciar con el terremoto, e implica también costos muy elevados en infraestructura, programas habitacionales y de servicios públicos., construcción de edificios para en fun--

cionamiento de las oficinas y empresas, etc.

Mientras tanto, los daños a los edificios públicos, -- que fueron los de mayor cuantía, todavía siguen sin reparación alguna. Además las funciones que cumplen las diferentes dependencias se encuentran disgregadas en diferentes lugares improvisados.

Por otra parte, se programó la desconcentración industrial mediante decretos para apoyar la inversión en los estados. Aún no se conoce un plan coordinado para realizar una acción -- tan delicada e importante.

1. Salvador de Lara. Punto, op. cit.
2. Rlando Cordera. Idem.
3. Cfr. Jordi Borja. "Crisis y metropolización en España. El caso de Barcelona". Pensamiento Iberoamericano No. - 7, España, enero-junio de 1985.
4. Ver, Enrique González Tiburcio. "La Política económica: aspectos teórico-metodológicos". Tesis de maestría, - CCH, UNAM, México, 1985.
5. SPP. Presupuesto de Egresos de la Federación de - 1986. Proyecto, Tomo I. Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto.
6. Datos proporcionados por la Cámara de Diputados.
7. Cuarto Informe de Gobierno, SPP. Septiembre de - - 1986. Excelsior, septiembre 2 de 1986.
8. Cepal, op. cit.
9. Excélsior, septiembre 10 de 1986.
10. Excélsior, septiembre 3 de 1986.
11. La Jornada, Perfil de la Jornada, septiembre 19 - de 1986. Muchos datos se tomaron de este suplemento, porque en el sector oficial se ha mostrado excesiva reticencia a propor--

cionar información a la ciudadanía.

12. Excélsior, julio 29 de 1986.
13. Excélsior, agosto 9 de 1986.
14. Excélsior, septiembre 10 de 1986.
15. La Jornada, op. cit.
16. Datos tomados del Informe sobre Reconstrucción de la Vivienda, dado por el DDF y la SEDUE. Excelsior, septiembre-18 de 1986.
17. Excélsior, septiembre 17 de 1986.
18. La Jornada, op. cit.
19. Idem
20. Excélsior, Ibid.
21. La Jornada, op. cit.
22. Cuarto Informe de Gobierno, Op. Cit.
23. La Jornada, op. cit.
24. Cuarto Informe de Gobierno, op. cit.

5. LA POLITICA ECONOMICA POSTERIOR

A. SEPTIEMBRE DE 1985

5.1. FINANCIAMIENTO EXTERNO

5.2. FINANCIAMIENTO INTERNO

5.3. CONDUCCION DE LA POLITICA ECO
NOMICA DE RECONSTRUCCION.

5.LA POLITICA ECONOMICA POSTERIOR A SEPTIEMBRE DE 1985

A pesar de que los sismos cambiaron los márgenes de maniobra de la política económica, porque plantearon nuevos retos y llevaron la capacidad de acción del Estado a sus límites, y ante la nueva crisis de pagos causada por la caída de los precios y volumen exportados de petróleo se insiste en -- mantener las políticas ya antes instrumentadas. El diagnóstico oficial mantiene en lo fundamental, los lineamientos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Criterios de Política Económica, renovados cada año.

El continuar en la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos y dar cumplimiento a los compromisos con los -- acreedores internacionales, condicionaron el ritmo que requería la reconstrucción y reducen cada vez más su magnitud.

La política no sólo no ha registrado cambio alguno en su orientación sino que incluso experimenta una profundización cada vez mayor. Las negociaciones con el FMI y la firma -- del nuevo convenio Stand By lo que muestran es un refrendo de un esquema de conducción económica en el que predominan los -- propósitos estabilizadores y de ajuste, con un costo social -- elevado; tal posición subordina al interés nacional, y por -- tanto a las necesidades de reconstrucción y crecimiento, a -- las exigencias de la banca internacional.

Para fines del año, de los 15.8 miles de millones - de dólares, proyectados como ingresos por conceptos de exportaciones petroleras se obtuvieron 14.7 M.M.D, 11% menos que el año anterior, debido a la caída de los precios internacionales y del volumen vendido; las exportaciones no petroleras cayeron 7%, dando como resultado una disminución en la venta externa de mercancías de 10%. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estimó que la reducción de los ingresos por exportación - debido al daño sufrido en algunas empresas exportadoras del ramo textil sería de 100 millones de pesos; de tal manera que el monto de la caída que presentaron las exportaciones se debe en mayor medida a elementos como la evolución desfavorable de los términos de intercambio (ver gráfica 4) y a las políticas proteccionistas seguidas por algunos países. Si se considera - que del total proyectado de exportaciones (24.4 M.M.D.): sólo - se recibieron 21.8 M.M.D. se recibirán alrededor de 3 M.M.D. - menos por la venta de productos mexicanos al exterior. Tal situación aparece más significativa si se tiene en cuenta que - durante 1984 y 1985 las importaciones tuvieron un ritmo de crecimiento cuatro veces mayor que el de las exportaciones. Para - 1985 llegaron a 13.5 M.M.D, 19.6% por encima de las del año anterior. De este modo, como se observa, el superávit comercial -- tan festajdo en 1983 y 1984 se redujo en 35%; es decir, la -- disponibilidad de divisas pro el concepto de la balanza comercial disminuyó considerablemente.

El ingreso de divisas por turismo, por su parte, no obstante que su magnitud es pequeña comparada con el de exportaciones, se vio fuertemente afectado por los sismos. Si bien el saldo entre la entrada y salida de divisas no era muy elevado (1.5 M.M.D), las nuevas estimaciones lo redujeron en 300 M. D., y para finales del año sólo se consiguieron 1.05 M.M.D.19% menos que el año anterior. A partir de septiembre, cae todavía más el turismo receptivo, a causas de los sismos; el número de visitantes, que hasta agosto mostraba un descenso de 8%, cayó a una tasa anual de 14% en los últimos cuatro meses. La gran proporción en la caída en este ingreso se debe a los daños sufridos por los dos centros turísticos más importantes de la costa del Pacífico, y en la ciudad de México, además de -- que la expectativa de nuevos temblores desalentó la llegada de nuevos visitantes; por otra parte, hacia el exterior se inició una gran campaña de desinformación y exageración de los hechos. De cualquier forma, por este concepto también se redujo la disponibilidad de recursos en moneda extranjera.

En total, los efectos directos del sismo sobre el sector externo según SHCP se calculan en 700 millones de dólares; 100 millones de dólares por la caída en las exportaciones 300 millones por la realización de importaciones de emergencia y 300 millones en la caída de los ingresos por turismo.

El crédito externo del sector público para 1985 fue muy bajo, pues de 2 198 millones de dólares en 1984 se redujo a 390 millones únicamente; por otra parte de los egresos por pago de intereses sobre la deuda fueron de 1.7 billones de pesos (equivalentes a 6857 millones de dólares), lo que representó un crecimiento anual de 50.6%. Este pago fue mayor al presupuestado en más de un billón de pesos no obstante que se redujo como proporción del PIB por segundo año consecutivo al pasar de 12.3% en 1984 a 12% en 1985. Así, el "gran logro" en la reducción de 0.5%, en términos reales, del saldo de la deuda pública representa para la economía una pesada erogación, más teniendo en cuenta una coyuntura tan crítica como la descrita en los apartados anteriores.

En general, la disponibilidad de moneda extranjera total, o sea el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos (cuenta que registra el movimiento de exportaciones, importaciones, turismo, servicios financieros, etcétera) disminuyó gravemente. Se tenía calculado un superávit de 2 M.M.D., y sólo se consiguieron 541 millones, 87% menos que en el año anterior (ver cuadro 4.) Por otra parte, la cantidad de divisas disponibles bajó aún más por la especulación y la fuga de capitales; en errores y omisiones se registra un monto de 1 688.3 millones de dólares aproximadamente el doble que el correspondiente a 1984.

5.2 FINANCIAMIENTO INTERNO

La captación bancaria en 1985 en términos nominales estuvo rezagada con respecto al año anterior, a pesar de las altas tasas de interés ofrecidas. Uno de los principales objetivos a nivel financiero, justamente era el de retener el ahorro nacional por lo cual se siguió una política "realista de tasas de interés", es decir que fuera de acuerdo con el proceso inflacionario y el desliz cambiario; lo único que se consiguió con esta política y la depreciación del peso fue encarecer el crédito y los precios de las importaciones de bienes y servicios, generando un círculo vicioso inflación devaluación (1). Junto a esto, como resultado de los niveles de encaje legal y del alto costo del dinero, se puede observar que los recursos asignados al sector privado muestran signos de escasez; el financiamiento a este sector bajó de 36.9% en 1984 a 30.9% en 1985. Esta situación ha propiciado una mayor desintermediación financiera, al convertir en práctica común los financiamientos directos entre las empresas.

Antes de los sismos el sector público financiaba su diferencia entre gastos e ingresos, en un 60% aproximadamente, - con emisión de bonos y Cetes; de tal manera que en los primeros meses del año, el monto de dinero en Cetes había aumentado cuatro veces, en relación con el saldo de diciembre del año anterior. Ante un crecimiento mayor del déficit, el gobierno -

intentó nuevas colocaciones de Cetes con rendimientos más atractivos; con lo cual se aceleró la dinámica en la que, dado un elevado déficit aumenta la tasa de interés, y el déficit tiende a crecer aún más.

Ante el cambio en el manejo de los rendimientos del -- mercado de dinero, a través de la suspensión de las subastas -- de Cetes y de la creación del comité técnico que fija los rendimientos ofrecidos por el instrumento estatal se ha creado -- una gran desconfianza. Para empezar, desde que se instauró -- ese mecanismo, se presentó una creciente descolocación del instrumento; como nadie quería Cetes, la única salida que quedó -- fue la de obligar a los bancos a adquirir estos certificados. -- Sin embargo, como las instituciones bancarias no cuentan con -- liquidez se han visto obligados a colocar Aceptaciones Bancarias, ofreciendo rendimientos por arriba de los beneficios -- ofrecidos por los Cetes, con el único fin de contar con la liquidez requerida para absorber las cantidades que se les asigna de tal instrumento de captación.

Al finalizar 1985, el déficit financiero del sector público aumentó como proporción del producto, de 7.1% en 1984, a 9.6% en 1985 llegando a un monto de 4.5 billones de pesos.

La captación de ahorro privado mediante la colocación de valores gubernamentales (Cetes y petrobonos), que en 1984 -

ascendió a 1.07% del PIB, se mostró menos dinámica para 1985. - El financiamiento otorgado por los bancos fue de 9.6 billones - de pesos, lo cual significó un crecimiento real de 14.5%, a de-ferencia de los dos años anteriores. También se debe conside--rar que los intereses de la deuda interna para 1985 llegaron- a 3.7 billones de pesos (más del doble de los correspondientes- a la deuda externa), lo que representa un crecimiento anual de- 58.9% Para 1986 se crearon nuevos instrumentos de capacitación, como los pagarés de la Tesorería de la Federación, para propi--ciar el retorno de capitales del exterior.

Igualmente, en 1986 se crean unas series de impuestos en apoyo a la reconstrucción. Se establecen incrementos adicio- nales, anunciados como temporales, al impuesto sobre la renta que afectan en mayor grado a los niveles de ingresos medios; es- decir se continúa con el tratamiento especial a los grandes capi- tales a pesar de que su respuesta ha sido la fuga de capitales- Las reformas fiscales en su gran mayoría reducen los plazos pa- ra el pago de algunos impuestos, de los cuales se esperan recur- sos adicionales por 200 mil millones de pesos; por otra parte, los mecanismos de control y vigilancia del cumplimiento de las- obligaciones se volverá más estricto. Se prevé que los impus- tos, en general, aporten el 25.3% del total de ingresos espera- dos, y los productos, derechos y aprovechamientos el 21.9%.

Sin embargo, la mayor fuente de ingresos calculada para este año es la proveniente de la venta de bienes y servicios -- que presta el Estado, la que representa el 26.8% de la captación total; por este medio se intenta cubrir la constante disminución de los ingresos provenientes de la venta de petróleo al exterior; El 26% de los recursos faltantes se piensan conseguir mediante préstamos.

Los recursos captados por el Fondo de Reconstrucción, - aunque representan un gran esfuerzo, no son significativos ante las magnitudes que se requieren. De septiembre al 15 de agosto de 1986 se han recibido donativos por 42,898 millones de pesos, y 14 millones 112 mil dólares

5.3. CONDUCCION DE LA POLITICA ECONOMICA DE RECONSTRUCCION

Conciente de que el país atravieza por una situación difícil, y que las opciones para la obtención de financiamientos son muy reducidas y tienen grandes limitantes, el gobierno decidió enmarcar el gasto de reconstrucción dentro de los lineamientos del programa de ajuste.

Tal determinación se puede observar en la forma como - se evalúan los resultados que ha tenido la política económica - seguida en los tres años anteriores, y en la estrategia de re--construcción adoptada. En varias oportunidades, representantes-

del gobierno han manifestado su decisión de continuar aplicando el mismo esquema de política económica; en octubre de 1985 el - Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, consideró que si -- bien el problema económico era grande, "ello no modifica las es tructuras fundamenteales ni el ataque a la conjuntura, ni los -- objetivo "prioritarios del desarrollo, siempre y cuando sepamos actuar con eficiencia e imaginación" (2).

Las dificultades que ha mostrado la conducción de la economía se justifican como un problema de instrumentación, y - no de la concepción misma de la política económica. Es decir, - el diagnóstico que se elaboró a principios del sexenio en tér minos de los principales problemas de la economía mexicana, sus causas y las formas de atacarlos, se sigue considerando en lo - exencial como vigente aún. A las incoherencias y sus resultados se les hace ver como producto de la falta de intensidad necesaria en las políticas o en su no aplicación en el momento oportu no.

Por ejemplo, se ha continuado con la misma política de deuda interna, de tasas de interés elevadas e intentos de co locación de valores gubernamentales. El presupuesto para 1986 - se plantea muy austero y no incorpora en la dimensión requerida los gastos extraordinarios para la reconstrucción, según se pue de ver en su estructura; la prioridad fundamental en el presu-- puesto la tiene lo financiero, no la producción y el empleo --

que sufren un gran deterioro. Así, para 1986 el pago de la deuda será 71.3% superior al programado para el años anterior, con lo cual este rubro tendrá una participación del 46% del total - de los egresos.

La estrategia de reconstrucción se trata de mantener dentro de las políticas económicas de estabilización ya mencionadas. De esta manera. ante la dificultad de conseguir fuentes adicionales de financiamientos y la idea ya co mentada de que una de las principales causas de los problemas de la economía tiene su origen en la magnitud del déficit público, el gasto ha sufrido un mayor control. En el presupuesto para 1986 el gasto programable se redujo a 48% del presupuesto total, cuando en 1985 había significado el 53.8%; además en febrero se anunció que el esfuerzo interno sería aumentado en mayor medida que lo anunciado en el presupuesto. Uno de los cambios estructurales a este nivel es el de "adecuar el tamaño del sector público", -- lo que se ha traducido en una disminución de entidades públicas que llegará a más del 60%, con las que están en proceso de venta, respecto de las que existían a principios del sexenio. Además se han reducido los subsidios, entre 1984 y 1986, alrededor de un 80% en términos reales, subsistiendo únicamente en -- los productos considerados de consumo mayoritario como el maíz y la harina de trigo.

En lugar de una asignación adicional al gasto progra

mado para 1985, con el objeto de financiar la reconstrucción, - se hizo efectiva la reducción programada de 850 mil millones de pesos. Justamente el aumento que ocasionaron los gastos de emergencia en el déficit presupuestal fueron usados por la Secretaría de Hacienda, en la comparecencia ante el Congreso del 23 de noviembre, para defender los nuevos recortes en el gasto público y para elevar algunos impuestos. A pesar de que se afectaron gravemente los gastos de inversión por cuarto año, esta reducción fue recibida como la manifestación de una gran disciplina presupuestal (3). Por ejemplo, en el Cuarto Informe de Gobierno se dijo que "El ejercicio del gasto programable quedó por -- abajo de la asignación original en casi 5%. Los recursos por - transferencias fueron inferiores en 2.5% al presupuesto autorizado, disminuyendo su participación en el PIB en casi 4 puntos porcentuales entre 1982 y 1985. El gasto público, excluyendo - el servicio de la deuda, ha registrado un descenso acumulado -- de 40% en términos reales desde 1981" (4).

En la forma como se planteó el gasto para 1986, lo que se realizará es una reasignación de los recursos destinados a otras áreas; con lo cual en sentido estricto no se efectuará una reconstrucción en la que además de construir lo planeado -- se reconstruya lo afectado. De acuerdo con la lógica tradicional imperante, el gasto de reconstrucción puede tener importantes efectos multiplicadores que se traducirían en un crecimiento económico inesperado; lo que incrementaría las presiones so-

bre le sector externo y el tipo de cambio.

La reducción del déficit de 9.6% del PIB a 4.9% pro-
grado para 1986 mediante el incremento de 1.5% del PIN en los
ingresos y la disminución de 2.4% del PIB en los gastos implicó,
a nivel de los ingresos, mayores cargas en ciertos impuestos y
una elevación de los precios y tarifas de los bienes y servi-
cios que presta el Estado.

La acentuación de las medidas estabilización a media-
dos de 1985 y la confirmación de éstas en el presupuesto para -
1986, trajeron como consecuencia una drástica disminución del -
ritmo de crecimiento de la economía para el segundo semestre de-
la disponibilidad del crédito y al aumento del costo de los in-
sumos y bienes de capital importados. Finalmente el PIB sólo --
creció 2.9%, cuando el año anterior había llegado a 3.5% y se -
espera que para 1986 crezca un 1% escasamente. Se debe recor--
dar que en la lógica impuesta no tiene significación la forma -
como el gasto gubernamental alimenta y dinamiza el proceso del-
desarrollo económico ; o sea como lo hace viable.

El esquema de política comercial 1986-1988 pretende-
mantener a toda costa la liberalización del comercio exterior.-

(5). Así, para obtener éxitos en este propósito se plantearon-
modificaciones en el campo fiscal, en el tipo de cambio y en la
tasas de interés.

Ante el proceso de liberalización seguido y la entrada al GATT en julio de 1986, se está dando una mayor flexibilidad cambiaria, con lo cual se originó una nueva devaluación al pasar el tipo de cambio de alrededor de 500 pesos por un dólar - en diciembre de 1985 a 750 pesos en septiembre de este año. - - Iguualmente el programa fiscal 1986-1988 incluye ajustes que pretenden controlar la inflación y disminuir las necesidades de endeudamiento del sector público para 1988.

Con la disminución del presupuesto se han presentado efectos inmediatos no favorables a nivel social, como es el caso de la caída en el empleo y los subsidios directos al consumo. "Los recortes de 1985 provocan en forma directa el desempleo para un poco más de cien mil personas, y en forma indirecta se estima que los afectados por el desempleo a causa de los mismos recortes fueron alrededor de 250 mil personas" (6).

Por otra parte, los sismos contribuyen a la agudización del desempleo al destruir instalaciones que directa o indirectamente generaban empleos o por los menos formas de subsistencias." Según cálculos preliminares, el sismo se tradujo, directamente o indirectamente, en la pérdida, al menos temporal, - de 150 mil empleos (en la ciudad de México el desempleo abierto antes del sismo, era de alrededor de 120 mil personas); de este total, el 50% corresponde a la industria, el 33% a servicios -- personales y profesionales o relacionados con el comercio y el-

17% restante a servicios en el ámbito del turismo. Tan sólo en manufacturas se perdieron 50 mil empleos, principalmente en con f a c i o n f a c i o n de ropa" (7).

Contando con los 800 mil jóvenes que en promedio aumenta la demanda de trabajo cada año, debido al crecimiento de la población, se calcula que "el aumento de desempleados abiertos en 1985 llegará a 900 mil, los que se sumarán a los tres -- millones 400 mil que existían al finalizar 1984, arrojando una cifra total de cuatro millones 450 mil desocupados" (8). En t o t a l, existe una tasa de desempleo abierto del orden de 17.7%, -- sobre una PEA estimada de 24 millones 290 mil personas.

Según el Informe Anual del Banco de México, los i n d i c a d o r e s de e m p l e o presentaron mejoría, gracias en parte a la m o d e r a c i o n en las demandas salariales; menciona dentro de este -- avance al número de asegurados en el IMSS de 8.5% para 1985, -- cuando el año anterior sólo había sido de 4.9%. Sin embargo, -- en el Cuarto Informe de Gobierno se menciona que si bien el número de asegurados continúa creciendo se está dando una pérdida de dinamismo ya que el aumento promedio anual, que fue de -- 3.9% en el primer trimestre, pasó a 2.3% al mes de julio; además la encuesta industrial mensual muestra que la ocupación el -- el sector manufacturero cayó 1.5% en mayo de 1986, respecto al -- mismo mes del año anterior.

El nivel de vida de los obreros se sigue reduciendo -- pues aunque el Banco de México informa que el salario mínimo -- aumentó 54% de diciembre de 1984 a diciembre de 1985, incremento mayor que el de 1984; a precios constantes resulta inferior en 1.1% al del año anterior. Según el Informe de Gobierno los salarios han tenido hasta septiembre de 1986 un aumento nominal acumulado de 66.5%; a partir de enero de 33.1% y de 25.1% -- a partir de junio, lo que no quiere decir que exista un aumento en términos reales porque la inflación ha sido bastante alta. -- Por otra parte, la evolución de los salarios de los empleados -- públicos no fue muy halagadora, pues de la reducción del gasto -- para 1985 el 68% se hizo en el gasto corriente, fundamentalmente en los sueldos y salarios de los empleos del gobierno.

El actual manejo de la política económica de los marcos restrictivos representa un aumento de los ya marcados rezagos en los diferentes aspectos del bienestar social. Antes del 19 de septiembre, en el IMSS el porcentaje de derechohabientes -- se incrementó en alrededor del 9% entre 1982 y 1984, mientras -- el presupuesto real de la institución se redujo en un 7% y el -- gasto real ejercido por derechohabientes disminuyó 15%. Los -- servicios generales y asistenciales otorgados aumentaron, aun-- que se contó con menos recursos. Tal parece que la eficiencia -- en salud ahora fuera mayor; pero se sabe que en 1984 la rela-- ción camas-derechohabientes fue menor que en 1980 (9). Si se -- recuerdan los planes de reconstrucción para este sector, el sal

do obtenido finalmente será el de una menor posibilidad de acceso a los servicios de salud.

Con el mensaje que dirige a todo el país el Presidente de la República, el 21 de febrero del presente año, se crearon expectativas en relación con un proyecto nacional en el -- que los compromisos con la banca internacional quedarían subordinados a las necesidades del crecimiento económico. Se prometía la reconversión industrial, creación de empleos y la recuperación del nivel del bienestar de la población.

Sin embargo, la firma de un nuevo convenio de facilidad ampliada con el FMI desvaneció tales esperanzas. Aún estaba vigente la desconfianza, manifestado en diversas formas, a pesar de las amplias concesiones otorgadas a los empresarios, -- como tampoco se veían posibilidades de mejorar los índices de empleo. De esta manera, los márgenes de maniobra de la política económica son bastantes reducidos, contando con que las condiciones sociales y políticas son muy diferentes a las que se vivían en 1983 y que se pretende continuar con la misma estrategia.

El nuevo acuerdo, según las declaraciones oficiales -- tiene varios aspectos positivos para la economía:

- a) El programa de ajuste tiene como punto de partida

la necesidad de que la economía crezca entre 3 y 4%.

b) Se obtuvieron recursos para garantizar el crecimiento, protegiendo a la economía nacional de los vaivenes de la economía mundial.

c) Para el ajuste fiscal, el déficit público será medido en términos operacionales, y estará vinculado a la evolución de los precios del petróleo.

d) Se aprobó un "seguro a favor del crecimiento", según el cual se destinarán 500 millones de dólares a inversiones públicas, en caso de que continúe la recesión.

Además, en el convenio se ratifican acciones ya conocidas como la venta de paraestatales, mayor apertura de la economía nacional al exterior, nuevos recortes al gasto, promoción a la inversión extranjera. También se mantiene la orientación en el manejo de instrumentos de política económica tales como el tipo de cambio y los precios y tarifas de los bienes y servicios que presta el sector público.

Con lo que se sabe hasta el momento, se puede decir que la preocupación dominante en el nuevo acuerdo fueron los compromisos del actual gobierno con la banca internacional, por cuanto no involucra soluciones a largo plazo como reprograma-

ciones significativas, el cambio en el manejo de las tasas de interés, o el condicionamiento de los pagos a la evolución de las exportaciones del país, por ejemplo. El crecimiento que se espera conseguir se basa en los recursos exteriores, lo que significa que terminando el período acordado se tiene como opción el negociar otras nuevas medidas, salvo que para entonces el financiamiento interno haya tomado el lugar del endeudamiento externo.

Antes de llegar al acuerdo son el FMI se había dado a conocer el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), destinado a llevar a la práctica el nuevo convenio. Se conocían entre las cuales se encontraban elementos nuevos, en relación con la política económica que se venía sufriendo; ahora se tuvo en cuenta la necesidad de crecer, aunque en forma moderada y con control de la inflación, por lo cual una de las exigencias fue el que se proporcionaran recursos suficientes para tal fin.

El programa considera la creación de nuevos instrumentos de captación, con rendimientos que no se afecten con el aumento de la inflación y las variaciones en el tipo de cambio. El fin de esta medida es el de promover el ahorro interno y el regreso de los capitales fugados, para conseguir recursos internos destinados a impulsar la inversión pública y privada. Hasta ahora sólo se encuentran a disposición del público los PAGAFES. También se propusieron ajustes a nivel fiscal que permi--

tan controlar la evasión, con el objeto de sanear las finanzas-públicas.

En general, se mantienen viejos métodos como el insistir en el ajuste de la economía tomando como punto de partida - los cambios en la estructura de precios relativos; la política de saneamiento de las finanzas públicas; la política de cambio - realista y los rendimientos financieros elevados; la capacidad de pago como objetivo principal del ajuste. Aún no se sabe a - ciencia cierta sobre la forma como se va a atacar la inflación, a no ser que se insista en mecanismos estabilizadores de pre- - cios como la reducción de la demanda agregada y de los salarios.

Como se ha podido ver no queda abierta ninguna pers- - pectiva de modificación en los ritmos de la reconstrucción y me- nos aún de cambio en los criterios adoptados.

1. El Financiero, Reporte Económico Mensula, noviem-- bre 6 de 1985.

2. La Jornada, octubre 22 de 1985.

3. Se persiste en reducir el déficit en las finanzas- públicas, con acciones que afectan a la inversión pública y al- empleo, sin considerar que el pago de los intereses de la deuda va cada vez más en aumento y es este el factor que aporta el ma

por porcentaje en el déficit.

4. Excelsior, septiembre 2 de 1986.

5. Gobierno de México. "La política de comercio exterior". Comercio Exterior, vol. 36, No. 8, agosto de 1986, -- pp. 735-741.

6. Enrique Provencio. "Deuda y recortes presupuestales". Economía Informa No. 141, junio de 1986, p. 6.

7. Antonio Avila. José Casar y otros. op. cit.

8. 8. Mario J. Zapeda. "El empleo: Estructura en peligro de derrumbe?". Momento Económico No. 19-20, octubre-- noviembre de 1985. p. 5.

9. Cfr. Enrique Provencio. Perfil de la Jornada, op. cit.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES Y RECOMENDACIONES

Los sismos abrieron un espacio apropiado para que el gobierno hubiera tenido en cuenta las opiniones de la sociedad antes que a la comunidad financiera internacional, y por lo me nos adoptara algunos elementos de corte heterodoxo en la política económica de reconstrucción.

Fue muy significativo el que casualmente, ante el desastre, en los diferentes círculos nacionales e internacionales el énfasis recayera en el problema de la deuda externa; lo que implícitamente constituía, a nivel interno, un reconocimiento por parte de las autoridades, y un reclamo del pueblo ante el sacrificio constante a que venía siendo sometido. Tales sentimientos se exacerbaron ante las evidencias de todos los rezagos que se habían acumulado a nivel social, y la imposibilidad de darles un asolución por no contar con los recursos suficientes para ello.

Si bien el gobierno trató a toda costa de mantener el control de la situación, dejó ver que internamente existían de sacuerdos respecto al camino a tomar; situación que se volvió a repetir en febrero de este año, ante la gran caída de los precios del petróleo y de los volúmenes de exportación.

Sin embargo, las presiones internacionales se impusie

ron, limitando la amplitud y los ritmos de la reconstrucción, y tanto la evaluación que se hizo de los daños como los programas de reconstrucción adoptados, dejaron de lado nuevamente la concertación con las diferentes instancias de la sociedad. Circularon diversas opiniones y propuestas en cuanto a los criterios de evaluación y los requisitos que debía tener una política económica que pretendiera realizar una reconstrucción que no profundizara aún más el deterioro a nivel social, al limitar los planes anuales ya definidos en cuanto a educación, salud, vivienda, infraestructura, etc.

Situaciones de vivienda y de salud que eran más que urgentes, un año después ni siquiera tienen solucionadas la mitad de los daños reconocidos oficialmente, sin contar con la forma en que se han manejado los problemas a nivel laboral dentro de los sectores afectados como el de salud, y las condiciones en los programas de vivienda para los afectados. En general, los programas partieron de evaluaciones sesgadas, y en un alto porcentaje lo que se ha realizado es una reasignación de recursos para resolver las obras más urgentes; el financiamiento de algunos programas aún es incierto, pues fueron elaborados con base en préstamos externos.

Aunque se han hecho diferentes declaraciones a nivel oficial acerca de los planes de descentralización, las acciones vistas no parecen responder a éstos. Si realmente se tratara -

de una descentralización concertada ya se estarían dando pasos significativos hacia un nuevo esquema de desarrollo regional, de otra manera, sólo se trasladarán instalaciones, y junto a ellas muchos de los problemas que tiene el área metropolitana, al margen de todo acuerdo con los estados y municipios.

Hoy las condiciones económicas, sociales y políticas se encuentran en una situación de gran deterioro. Los instrumentos de política económica, en la forma en que se han empleado, ya están agotados; el nivel de bienestar de los trabajadores se encuentra en límites críticos; el aparato productivo está en un profundo desgaste; los activos acumulados en la etapa de crecimiento, alentada por las exportaciones petroleras, están agotados; además no existe credibilidad por parte de la sociedad, ante los resultados obtenidos por la estrategia adoptada.

Son manifiestos los síntomas de inconformidad ante el manejo que se da a la economía, en el cual el objetivo último es el pago de la deuda externa. En los diferentes sectores de la sociedad, que abarca desde sindicatos hasta funcionarios públicos, se ve la necesidad de redefinir un nuevo pacto social, en el que se promueva una mayor participación de los grupos sociales en los aspectos centrales, de la vida del país.

Sin embargo, se insiste en aplicar esquemas de políti

ca económica condicionada por el capital financiero internacional, y naturalmente de acuerdo con sus intereses. Aunque la nueva negociación fue muy aplaudida por sus logros, lo cierto es que sólo permitirá aliviar la capacidad de pagos y de importaciones no incluye renegociaciones significativas ni alternativas reales, como el pago en moneda nacional, un manejo diferente en las tasas de interés, o el condicionamiento de los pagos a la evolución del sector externo de la economía. Además el seguro contra el descenso en las exportaciones petroleras también funciona en sentido inverso: ante alzas en el precio del petróleo se debe pagar más.

No existen condiciones reales para el cumplimiento de las metas propuestas para los siguientes dos años. La fuerte crisis financiera agota las posibilidades de un crecimiento económico futuro y genera inflación. Por otra parte, conociendo las experiencias al respecto, las divisas conseguidas no tienen garantía de que sean utilizadas en el proceso productivo y no en la especulación financiera nuevamente.

Aunque oficialmente empieza a aceptarse que la inflación responde a un problema de costos y no de demanda, los planes de liberalizar las tasas de interés y liberalizar parcialmente el crédito no son suficientes si no se modifican además otros precios relativos como el tipo de cambio, los precios y tarifas del sector público y otros precios claves del aparato productivo.

Es necesario, en primer lugar, planificar una recuperación económica y combatir el proceso inflacionario, sin acudir a la depresión salarial ni a más reducciones del déficit público. Otra nueva política de "shock" para lo que resta del sexenio tiene menos posibilidades aunque a comienzos del periodo actual de gobierno. Los requisitos enunciados para la reconstrucción siguen vigentes.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

LIBROS:

- Aguilar Zínser, Adolfo; Morales, Cesáreo; Peña, Rodolfo (eds.). Aún tiembla. política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985. Grijalbo, México, 1986, 332p. Aguilar Zínser, Adolfo. - "El temblor de la República y sus réplicas". Moreno, María E y Ruiz Durán, Clemente. "Desafíos de la expropiación". Ramírez, Carlos. "Una conciencia efímera". Avalos, Bernardo. "El vaivén de la palabra". Morales, Cesáreo. "El redescubrimiento de México". Calzada F., Fernando y González T., Enrique. "En la senda de la crisis". Domínguez, Lilia y Zepeda, Pedro. "¿Por cuánto fue el daño?"
- González Tiburcio, Enrique. La política económica: aspectos teórico-metodológicos. Tesis de Maestría en Docencia Económica, - CCH, UNAM, 1985.
- Tiebout, Charles. "Nuevo examen de la base económica urbana". - Análisis de las estructuras territoriales. Ariel, Barcelona, -- 1974, 471 p.
- Cepal. Daños causados por el movimiento telúrico y sus repercusiones en la economía del país. Mimeo, México, octubre de 1985, - 78 p.
- PERIODICOS Y REVISTAS:
- Avila, Antonio; Casar, José y otros. "Los terremotos y otros colapsos". Economía Informa No. 135. FE, UNAM, México, mensual, - diciembre de 1985.

Borja, Jordi. "Crisis y metropolización en España. El caso de Barcelona" Pensamiento Iberoamericano No. 7. El reto de las metrópolis. Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de España, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU, España, semestral, enero-junio de 1985.

Casar, José I. "La política económica del nuevo gobierno". -- Economía Mexicana No. 5. CIDE, México, anual, 1983.

CIDE. "Evolución reciente y perspectivas de la economía mexicana". Economía Mexicana Nos. 5 y 6 CIDE, México, anual, 1983 y-1984.

Cordera, Rolando. "El discreto encanto de la política económica". Nexos No. 38 México, mensual, enero de 1981.

Cordera, Rolando. Punto, Sección Puntos de Vista. México, diario, noviembre 4 de 1985.

Córdova, José. "Desafío e incógnita del desarrollo sostenido".- Comercio Exterior Vol. 33, No. 9. Banco Nacional de Comercio Exterior, México, mensual, septiembre de 1983.

De Lara, Salvador. Punto, Sección Puntos de Vista. México, -- diario, 4 de noviembre de 1985.

Echenove H., Flavia. "Fuga de capitales en México 1973 - 1985". Enfoques. Año 1 No. 5. México, mensual, octubre de 1985.

Excélsior. México, diario, octubre 10 de 1985, octubre 12 de 1985, octubre 16 de 1985, octubre 17 de 1985, octubre 18 de -- 1985, julio 25 de 1986 sección financiera, julio 29 de 1986, - agosto 9 de 1986, septiembre 2 de 1986, septiembre 3 de 1986, - septiembre 10 de 1986, septiembre 17 de 1986, septiembre 18 de 1986.

El Día. México, diario, octubre 13 de 1985.

El Financiero. México, diario, octubre 6 de 1985, octubre 10- de 1985, octubre 16 de 1985, octubre 29 de 1985, noviembre 6 - de 1985, Reporte económico mensual.

El Heraldó. México, diario, octubre 17 de 1985.

El Nacional, México, diario, octubre 2 de 1985.

El Sol de México. México, diario, octubre 6 de 1985.

Gobierno de México. "La política de comercio exterior". Co--
mercio Exterior. Vol. 36 No. 8. Banco Nacional de Comercio Ex
terior, México, mensual, agosto de 1986.

González, Eduardo. "La primera etapa del nuevo gobierno: no--
tas sobre la coyuntura". Investigación Económica No. 167. Mé
xico, trimestral, enero marzo de 1984.

Hernández, Silvia. "Las finanzas públicas de la ciudad de Mé-
xico". Economía Informa No. 135. FE, UNAM, México, mensual, -
diciembre de 1985.

Impacto. México, mensual, octubre de 1985.

La Jornada. México, diario, octubre 3 de 1985, octubre 10 de-
1985, septiembre 19 de 1986 Perfil de la Jornada.

Luiselli, Casio. Punto, Sección Puntos de Vista. México, dia-
rio, noviembre 4 de 1985.

Navarrete, Jorge. "La deuda externa y el Plan Baker". Inves-
tigación Económica No. 175. FE, UNAM, México, trimestral, ene-
ro-marzo de 1986.

Provencio, Enrique. "Deuda y recortes presupuestales". Economía Informa No. 141. FE, UNAM, México, mensual, junio de 1986.

Ros, Jaime. "Crisis económica y política de estabilización".- Investigación Económica No. 168. FE, UNAM, México, trimestral, -- abril- junio de 1984.

Ruiz, Clemente; Montoya, Alejandro; Hernández, Francisco. "El - Fracaso de la ortodoxia: tres años de una gestión fallida". Investigación Económica No. 174. FE, UNAM, México, trimestral, octubre- diciembre de 1985.

Uno más uno. México, diario, septiembre 26 de 1985, octubre 18- de 1985.

Zepeda, Mario J. "El empleo: estructura en peligro de derrumbe?" Momento Económico Nos. 19 y 20. IIE, UNAM, México, mensual, octubre- noviembre de 1985.

Zepeda, Pedro. "La reconstrucción y el modelo de desarrollo".- Economía Informa No. 133. FE, UNAM, México, mensual, octubre de 1985.

Zepeda, Pedro. "El tamaño del infierno". Economía Informa No. 135. FE, UNAM, México, mensual, diciembre de 1985.

FUENTES ESTADISTICAS:

Banco de México. Informe anual. México, 1983, 1984, 1985, -- 1986.

Presidencia de la República. Segundo Informe de Gobierno, 1984 y Cuarto Informe de Gobierno, 1986.

- SPP. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1984.
- SPP. Cuenta Pública Federal. México, 1982 y 1983.
- SPP. Criterios Generales de Política Económica 1983, 1984, - - 1985.
- SPP. Finanzas Públicas Estatales y Municipales. México, 1970 1982.
- SPP. Indicadores Tributarios, 1980 y 1983.
- SPP. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, 1983.
- SPP. Presupuesto de Egresos de la Federación de 1985 y 1986. México, 1984 y 1985.
- SPP. Sistema de Cuentas Nacionales de México; Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. México, 1980.