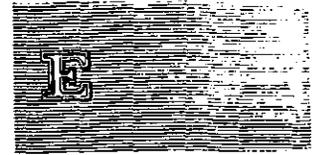


NACIONES UNIDAS



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL



Distr.
GENERAL

LC/G.1367

15 de octubre de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



DAÑOS CAUSADOS POR EL MOVIMIENTO TELURICO EN MEXICO Y
SUS REPERCUSIONES SOBRE LA ECONOMIA DEL PAIS

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
I. Caracterización del desastre y acciones emprendidas de inmediato	3
II. Estimaciones sobre la magnitud y el alcance de los daños	10
1. Población afectada	11
2. Sectores sociales	11
a) Sector vivienda	12
b) Sector salud	13
c) Educación	14
3. Sectores de servicios	15
a) Edificios públicos	15
b) Comunicaciones	16
c) Turismo	16
d) Acueductos y alcantarillados	17
e) Energía	18
f) Transporte	19
g) Banca	20
h) Centros de recreación y deporte	20
4. Otros sectores	21
a) Industria y comercio	21
b) Patrimonio cultural y religioso	22
c) Gastos de emergencia	22
d) Demolición y remoción de escombros	23
5. Efectos sobre el empleo	23
6. Recapitulación de los daños brutos y netos	25
7. Organización para la reconstrucción	27
III. Tendencias en la evolución de la economía mexicana antes de los sismos	29
IV. Principales repercusiones del desastre sobre la evolución de la economía mexicana	45
V. Resumen y conclusiones	59
Anexo: Algunas reflexiones acerca de la reconstrucción	63

PRESENTACION

Los días 19 y 20 de septiembre de 1985 se produjeron dos sismos de gran intensidad que provocaron graves daños y pérdidas en parte del territorio mexicano, especialmente en el área metropolitana del Distrito Federal. El desastre captó la atención de todo el mundo, y concitó un intenso esfuerzo de cooperación y solidaridad con México por parte de la comunidad internacional. Producto de lo anterior es la Resolución A/40/L.1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 24 de septiembre, en la cual los países miembros, por unanimidad, expresan su solidaridad y apoyo al gobierno y al pueblo de México, y piden "...al Secretario General que movilice recursos para coadyuvar en la labor de socorro y reconstrucción emprendida por el Gobierno de México...", haciendo un llamado, además, "... a todos los Estados para que contribuyan generosamente a esos esfuerzos de socorro y reconstrucción de las zonas afectadas y que, en la medida de lo posible, canalicen su asistencia a través del sistema de las Naciones Unidas". Finalmente, la Asamblea General pidió al Secretario General que "...coordine la asistencia multilateral y que en consulta con el gobierno de México determine las necesidades de emergencia de mediano y largo plazo para contribuir a la reconstrucción de las zonas afectadas".

Con el propósito de ilustrar a los gobiernos miembros de la Asamblea General sobre las características, el alcance y las repercusiones del sismo sobre la economía y la sociedad mexicanas, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha elaborado el presente informe, preparado en estrecha consulta con las autoridades mexicanas. En él se recogen una caracterización del desastre, así como un relato de las primeras acciones emprendidas por las autoridades (capítulo I); una estimación muy preliminar de las pérdidas humanas y materiales y la identificación de las actividades y áreas más afectadas (capítulo II); un análisis de las probables repercusiones del desastre sobre las tendencias que ya marcaban la evolución de la economía mexicana (capítulos III y IV), y algunas apreciaciones sobre la forma en que la comunidad internacional puede apoyar a México en las tareas de reconstrucción (capítulo V). En un anexo se formulan, además, algunas reflexiones preliminares acerca de las actividades de reconstrucción.

/Transcurridos

Transcurridos pocos días desde que ocurrieron los sismos, no se dispone de una estimación precisa de las pérdidas materiales. Con todo, las autoridades mexicanas han desplegado un esfuerzo extraordinario para inventariar y estimar los daños. Precisamente son los datos oficiales, que con seguridad se irán actualizando con el tiempo, los que aparecen en la presente nota. En ese sentido, la Secretaría estimó más útil presentar un informe oportuno, que recoja órdenes de magnitud, que hacer estimaciones detalladas, cuyo cálculo precisaría de varias semanas o aun meses. De otra parte, cabe señalar que el propósito principal de esta nota es examinar las repercusiones de los movimientos telúricos y sus secuelas sobre la evolución de la economía mexicana. Para ello, ciertamente se precisa disponer, como punto de partida, de un orden de magnitud de los daños, mas no de una estimación detallada.

También cabe advertir que en el análisis sobre la evolución de la economía mexicana no se pretende hacer un examen completo y detallado -ese ejercicio se hace en otros documentos-,^{1/} sino simplemente destacar los aspectos pertinentes que permitan comprender cómo incidiría la secuela de efectos del desastre en algunas variables clave de la política económica y cómo podría afectar la reconstrucción el curso de la evolución económica.

Finalmente, la Secretaría desea dejar constancia de su agradecimiento por la colaboración recibida por parte de todas las autoridades mexicanas, y muy especialmente de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Desarrollo Urbano y Ecología y del Departamento del Distrito Federal.

^{1/} Véanse las notas correspondientes a México para el Estudio económico de América Latina, y especialmente aquellas de 1982 (E/CEPAL/L.268/Add.4); 1983 (E/CEPAL/L.286/Add.16) y 1984 (LC/L.330/Add.12).

I. CARACTERIZACION DEL DESASTRE Y ACCIONES EMPRENDIDAS DE INMEDIATO

1. El origen del desastre que afectó a México encuentra explicación en la relativamente reciente teoría tectónica, según la cual la litósfera de la tierra está constituida por alrededor de una docena de placas que se desplazan en direcciones diferentes;^{2/} mientras algunas se alejan entre sí, otras se acercan. En el caso concreto de México y parte de América Central, la placa de Cocos está desplazándose hacia, e introduciéndose por debajo de, la placa de América del Norte. (Véase la figura 1.)
2. La interacción entre las placas citadas había acumulado una gran cantidad de energía que se liberó por medio de los dos sismos complementarios que se produjeron los días 19 y 20 de septiembre de 1985. Tales sismos, que alcanzaron el grado de terremotos, se originaron a una distancia aproximada de 400 kilómetros del Distrito Federal, en las costas del Estado de Guerrero, muy cerca de la desembocadura del Río Balsas. (Véase la figura 2.)
3. El primer sismo se produjo a las 7 horas 18 minutos (hora local) del día 19 de septiembre de 1985 en un punto situado en la latitud 17.9° N y 102.5° O. El segundo tuvo lugar a las 19 horas 38 minutos del día siguiente, en un punto situado al suroeste del primer epicentro. Numerosas réplicas de magnitud suficiente para ser percibidas sin instrumentos se han producido posteriormente.
4. La comunidad científica no se vio sorprendida por el sismo. Desde un año antes se habían terminado instalaciones especiales con instrumentos de medición para detectar con precisión las características de un sismo que ya se anticipaba, debido al largo período en que no se habían producido movimientos similares a lo largo de la línea que une las dos placas mencionadas. Lo que sí sorprendió a los científicos fue la violencia del

^{2/} Al respecto véase, por ejemplo, M.N. Toksoz, The Subduction of the Lithosphere, Transactions, American Geophysical Union, 1974.



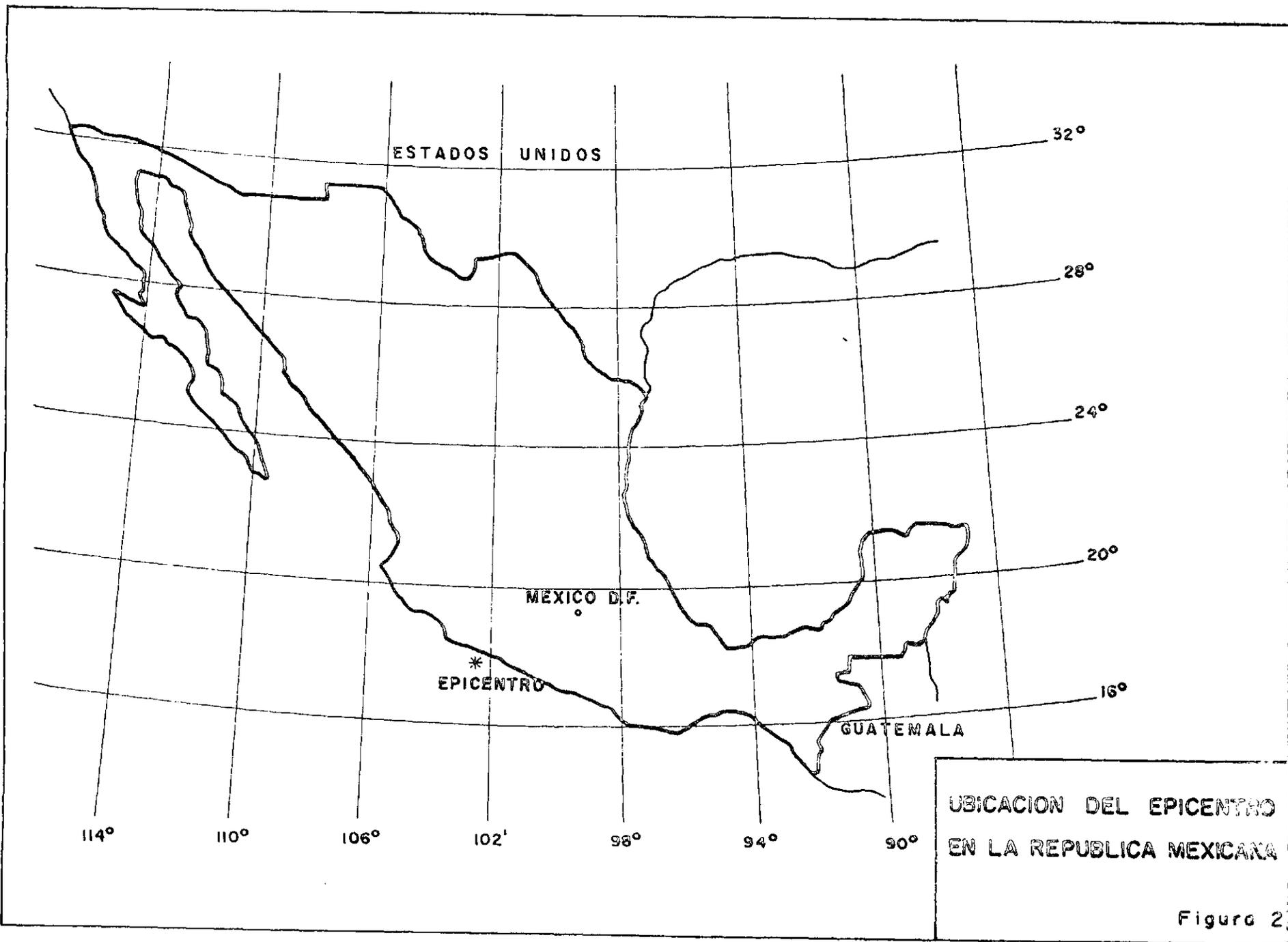


Figura 2

evento que se produjo (uno de los mejor documentados en la historia moderna) y que habrá de arrojar información y experiencias muy útiles para el futuro de los asentamientos humanos ubicados en zonas de gran riesgo sísmico.

5. El terremoto del 19 de septiembre tuvo una magnitud de 7.8 (de ondas cortas, MS) y de 8.1 (en ondas largas, MW) en la escala de Richter, constituyéndose en uno de los más fuertes experimentados en épocas recientes en la región. El segundo sismo alcanzó una magnitud de 7.3 (en ondas cortas) de la misma escala de Richter y complementó la ruptura de la antigua unión entre las placas. La amplitud de las ondas del sismo inicial fueron de entre 3 y 5 veces mayores que las anticipadas, sin que se conozca en detalle la causa de ello. Análisis muy preliminares de la información recibida indicarían que el sismo tuvo virtualmente una sola frecuencia, con ciclos de 2 segundos de duración, lo cual desafortunadamente coincide con la resonancia de los suelos del Valle de México, que fluctúa entre 2 a 3 segundos, lo cual produjo un efecto devastador sobre edificaciones de ciertas características. En el Distrito Federal, el sismo tuvo una duración relativamente larga -de entre 2.5 y 3 minutos- mientras que en las localidades más cercanas al epicentro duró solamente alrededor de 1 minuto.

6. El primer terremoto tuvo efectos graves en una superficie cercana a los 800 000 kilómetros cuadrados, siendo más intensos cuanto mayor era la distancia del epicentro debido a la mayor duración correlativa del movimiento. Especialmente en el Distrito Federal, pero también en diversas localidades de los estados de México, Jalisco, Guerrero, Colima y Michoacán, se produjeron numerosos desplomes y daños de consideración en estructuras de gran envergadura, que vinieron seguidos de escapes de gas e incendios. Se interrumpió automáticamente el flujo de electricidad hacia las regiones o zonas más afectadas. Al desplomarse o dañarse edificios y estaciones repetidoras, se dislocó el servicio de telecomunicaciones, interrumpiéndose completamente el sistema de telefonía internacional, y entre la capital y el resto del país. Las líneas que traen el agua potable hacia el Distrito Federal fueron cortadas en varios tramos, y se produjeron numerosas rupturas en las redes de distribución. Hubo muchas víctimas y heridos. Si bien los daños materiales fueron muy

/elevados

elevados después del primer terremoto, al producirse el segundo, 36 horas más tarde, la situación se tornó todavía más crítica. Numerosos edificios que habían quedado afectados con los primeros estremecimientos se desplomaron o se dañaron aún más. Un mayor número de personas quedó atrapado entre los escombros, sembrando confusión y desaliento entre la población.

7. Los daños cubrieron una extensión muy amplia, aunque los más graves se concentraron en un radio relativamente reducido, especialmente en el Distrito Federal. Esto último se explica por una combinación de factores entre los que cabe citar que muchas edificaciones -especialmente aquellas de entre 8 y 15 pisos de altura- entraron en resonancia debido a la larga duración del sismo; a que la resonancia de los suelos -especialmente los ubicados en el centro del Valle de México donde existen depósitos lacustres- coincidió con la frecuencia de las ondas del sismo, y a que las normas de construcción antisísmicas vigentes preveían amplitudes muy inferiores a las que en realidad se produjeron.^{3/} En las localidades del interior, sin embargo, los daños a las grandes estructuras y edificios fueron de mucha menor gravedad debido a que la duración del sismo fue menor -por la mayor cercanía al epicentro- y por la existencia de suelos con una resonancia distinta a la del Distrito Federal. Por esta misma razón, aquellas zonas del Distrito Federal aledañas a los depósitos lacustres sufrieron daños mínimos.

8. Por último, hasta que no se concluya el análisis de toda la información, no puede descartarse totalmente la posibilidad de que la continua extracción de agua subterránea en el Valle de México haya disminuido la resonancia de los suelos a menos de los dos segundos en algunas zonas, acercándose todavía más a la frecuencia de las ondas del sismo. En todo caso, el análisis de la información parecería indicar que los sismos más recientes corresponden a réplicas que caen dentro del patrón normal de recesión que habrá de prolongarse por un período relativamente largo.

^{3/} A este respecto téngase en cuenta que las normas actuales corresponden a las características del terremoto de 1957, cuyas amplitudes fueron de tres a cuatro veces menores que las de los terremotos objeto de este informe.

9. Inmediatamente después de ocurrido el primer terremoto, el gobierno se movilizó rápida y ordenadamente. Se dispuso la entrada en operación de los planes de rescate y auxilio a la población que la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina tienen previstos para casos de desastre. Igualmente, se pusieron en marcha los dispositivos de diversos organismos privados que se dedican al salvamento y auxilio durante las emergencias. Aparte de ello, millares de particulares, especialmente jóvenes, se organizaron espontáneamente y con un gran sentido de solidaridad para colaborar en las labores de rescate y auxilio. Los medios de comunicación social mantuvieron al tanto con gran eficacia a la población sobre el alcance de lo acaecido.

10. A las pocas horas del desastre, el gobierno estableció dos comisiones interministeriales de emergencia para afrontar la situación; una, encabezada por el Departamento del Distrito Federal, para atender los problemas de la capital; la otra, encabezada por la Secretaría de Gobernación, para cubrir las necesidades del resto de la zona afectada. Asimismo estableció, por intermedio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Nacional Financiera, un fondo nacional de reconstrucción de las zonas afectadas.

11. Las primeras acciones se centraron en la atención a los heridos y en el rescate de las personas que se encontraban atrapadas entre los escombros; paralelamente, se establecieron hospitales improvisados que de alguna manera reemplazaron a la infraestructura de salud dañada. Los respectivos organismos del Estado se dedicaron a restablecer los servicios básicos -agua, electricidad, comunicaciones- que se habían interrumpido. Las escuelas que no fueron afectadas, así como algunos parques y estadios, fueron utilizados para albergar a los damnificados en forma temporal. Los turistas -especialmente extranjeros- que se encontraban alojados en hoteles afectados fueron asistidos para reubicarse, desplazarse hacia otras zonas del país e incluso para regresar a sus lugares de origen.

12. Asimismo, y en vista de los daños en la infraestructura y los servicios de telecomunicación, se procedió a proveer servicio gratuito para información y comunicación por medio de vías o medios alternos, tanto

/públicos

públicos como privados. Las escuelas suspendieron temporalmente las clases, siguiendo instrucciones de la Secretaría de Educación Pública, para permitir una inspección del estado de las edificaciones y su utilización como albergues temporales. Se proveyó a la población con servicio gratuito de salud tanto en centros públicos como privados, y se brindó información acerca de la manera de prevenir enfermedades y epidemias.

13. Unos días más tarde, se inició la tarea de evaluar el monto y las repercusiones de los daños. Para ello, brigadas de funcionarios gubernamentales complementadas por miembros de los colegios de ingenieros y arquitectos hicieron una inspección preliminar de las zonas afectadas, durante la cual se identificaron aquellas edificaciones que debían evacuarse por razones de seguridad, así como las que sería necesario derrumbar. El gobierno procedió a informar a la comunidad internacional acerca de la magnitud de la tragedia, y aceptó la colaboración que se le ofreció de múltiples fuentes públicas y privadas, especialmente para atender las necesidades de emergencia. La cooperación internacional, en efecto, fluyó rápida y generosamente hacia el país. Se recibió ayuda superior a las 4 000 toneladas -en medicamentos, ropa, abrigo, equipo médico y de rescate, e incluso de demolición- procedentes de más de 30 países.

14. Como parte de la movilización internacional, el Coordinador de Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO) se trasladó inmediatamente a México para que, junto con un equipo de especialistas, colaborara con el gobierno en evaluar los requerimientos de cooperación externa para encarar las tareas de emergencia. El resto de las agencias del sistema brindó cooperación dentro de sus campos respectivos de especialización en esas tareas. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, el 24 de septiembre, la resolución ya mencionada (A/40/L.1) en la que, además de expresar el pesar y la solidaridad de los Estados miembros con el pueblo y gobierno mexicanos, se efectuó un llamado para intensificar la ayuda, y se pidió al Secretario General que canalizara y coordinara la asistencia multilateral y que colaborara con el gobierno en la determinación de las necesidades de la reconstrucción.

/II. ESTIMACIONES

II. ESTIMACIONES SOBRE LA MAGNITUD Y EL ALCANCE DE LOS DAÑOS

15. Tal como los medios de difusión social lo divulgaron ampliamente en todo el mundo, el desastre sísmico en México del 19 y 20 de septiembre de 1985 provocó daños materiales espectaculares, sobre todo en una zona del área metropolitana de la ciudad capital. Edificios multifamiliares y de oficinas de entre ocho y quince pisos, hoteles, hospitales y escuelas se derrumbaron o quedaron inservibles. Sólo en edificaciones de gran dimensión el recuento oficial al momento de redactarse el presente informe llega a alrededor de 3 300 edificios dañados. Lamentablemente, sólo una reducida parte de tales edificaciones habría estado asegurada. A continuación se presenta una primera estimación sobre el monto de los daños infligidos por esos fenómenos telúricos. Teniendo en cuenta que al redactarse esta nota solamente habían transcurrido escasos días después del desastre, cabe recalcar que la información básica de que se dispone es incompleta, e incluso contradictoria en algunos casos. Por esa razón, las estimaciones aquí incluidas sólo deben considerarse como muy tentativas y, en todo caso, su propósito se limita a presentar un orden de magnitud del valor de los daños. Una estimación más afinada sólo será posible de realizar una vez que las autoridades hayan concluido los relevamientos de campo que se encuentran en proceso.

16. La información básica empleada para estas estimaciones preliminares proviene principalmente de fuentes gubernamentales autorizadas, complementándose con observaciones en el terreno realizadas por la propia Secretaría de la CEPAL. Muchas de las estimaciones tuvieron que realizarse con base en el número de unidades perdidas, a las cuales se les asignó un costo unitario de reposición. Por otra parte, existen daños que resultan imposibles de cuantificar puesto que se refieren a murales, monumentos históricos y arqueológicos cuyo valor es inestimable.

17. Las cifras que se presentan se refieren a costos actuales de reposición. Además, se estimaron en moneda nacional, y luego se convirtieron a dólares con base en una tasa ponderada de cambio de 320 pesos mexicanos por dólar.^{4/}

^{4/} Al momento de redactarse este informe la tasa "controlada", en cuyo mercado se realiza alrededor del 80% del comercio exterior, se cotizaba a aproximadamente 305 pesos por dólar, mientras que la tasa libre se cotizaba a alrededor de 370 pesos por dólar.

1. Población afectada

18. El total de la población que percibió los movimientos telúricos sobrepasa las 20 millones de personas. Al efecto, téngase presente que la población del área metropolitana de la ciudad de México^{5/} se sitúa en los 17 millones de habitantes, siendo ésta una de las urbes más pobladas del mundo. Las estimaciones oficiales, que parecieran ser conservadoras, colocan en cerca de 6 000 el número de víctimas fatales tanto en el Distrito Federal -donde se presentó más del 95% del total- como en diversas localidades al interior del país; además, alrededor de 2 000 personas más se encuentran desaparecidas, habiendo quedado posiblemente atrapadas entre los escombros de las edificaciones derrumbadas o dañadas. El número de heridos se sitúa en cerca de los 30 000, que han sido atendidos en los centros asistenciales. El número relativamente reducido de víctimas, en comparación con la magnitud del desastre y la población afectada, podría explicarse porque el primer sismo -por mucho el más grave- se produjo a una hora en que la mayoría de la población todavía no había llegado a sus centros de trabajo o estudio. En total, se estima que más de 150 000 personas resultaron damnificadas directamente por el desastre, 30 000 de las cuales fueron alojadas en albergues temporales dispuestos por las autoridades.

2. Sectores sociales

19. Los sectores sociales se vieron seriamente afectados por el desastre al producirse daños de consideración en los servicios de vivienda, la salud y los centros educativos. Ello vino acompañado de una pérdida, al menos temporal, de empleos e ingresos para la población, por lo que se deterioraron las condiciones de vida de un amplio número de habitantes, especialmente en el Distrito Federal. A los costos financieros de este renglón habría que sumar costos intangibles, como el trauma colectivo e individual que provocan acontecimientos de esta índole. A título de ejemplo, la destrucción de viviendas cobra varias dimensiones si se toma en cuenta que, al sacar a muchos habitantes de su hábitat natural, significando todo un proceso de readaptación social a nuevas condiciones habitacionales, ello podría incidir en la modificación de las costumbres de los afectados, en

^{5/} El Distrito Federal agrupa al 64% de ésta; 12 municipios del Estado de México incluyen el 36% restante.

tanto la habitualidad a un área de residencia determinada conforma hábitos y valores que responden a una idiosincracia de barrio. Quizá el ejemplo más típico lo constituya, en el caso de la ciudad de México, el barrio de Tepito y, como éste, otros barrios que representan el "orgullo" de sus moradores.

a) Sector vivienda

20. Al igual que en los demás sectores, los daños en vivienda estuvieron concentrados principalmente en la zona central del Distrito Federal y, en menor medida, en localidades del interior del país. La mayoría de los edificios que se derrumbaron fue de tipo multifamiliar y fue preciso desalojar para proceder a su demolición, en tanto que otros más fueron dañados en grado distinto junto con viviendas unifamiliares. En términos generales puede decirse que las viviendas perdidas corresponden a la población de ingresos medios y bajos; los barrios marginales del área metropolitana no fueron afectados directamente aunque indirectamente sufrieron en su abastecimiento de agua y fluido eléctrico. En el Distrito Federal se perdieron completamente y deberán demolerse alrededor de 30 000 viviendas y se dañaron más o menos 60 000 más.^{6/} En diversas localidades del interior se destruyó un número cercano a las 3 600 viviendas adicionales y se dañaron otras 5 000. El mobiliario se perdió totalmente en los edificios que se derrumbaron por completo, y pudo ser recuperado parcialmente en el caso de los edificios que fueron desalojados para proceder a su demolición. Estas pérdidas vienen a sumarse al déficit habitacional existente antes del desastre, que fuentes oficiales situaban en alrededor de 3 millones de unidades.

21. El costo actual de reposición de las edificaciones destruidas se estima en 158 500 millones de pesos, mientras que el de reparación de las unidades que resultaron dañadas se sitúa en los 21 800 millones. Finalmente, el valor del mobiliario perdido se estima en 26 400 millones más, de manera que la pérdida total para el sector vivienda alcanzaría a 180 300 millones de pesos. Dicha cifra no incluye el valor de los terrenos para la edificación.

22. Las estimaciones anteriores se basan en un promedio de las características y los costos de construcción de viviendas populares. Cabe resaltar

^{6/} Tan sólo en el centro habitacional de Tlatelolco, que tenía un total de más de 100 edificios con un promedio superior a los 100 departamentos por edificio, se van a demoler 23 unidades multifamiliares.

1. Población afectada

18. El total de la población que percibió los movimientos telúricos sobrepasa las 20 millones de personas. Al efecto, téngase presente que la población del área metropolitana de la ciudad de México^{5/} se sitúa en los 17 millones de habitantes, siendo ésta una de las urbes más pobladas del mundo. Las estimaciones oficiales, que parecieran ser conservadoras, colocan en cerca de 6 000 el número de víctimas fatales tanto en el Distrito Federal -donde se presentó más del 95% del total- como en diversas localidades al interior del país; además, alrededor de 2 000 personas más se encuentran desaparecidas, habiendo quedado posiblemente atrapadas entre los escombros de las edificaciones derrumbadas o dañadas. El número de heridos se sitúa en cerca de los 30 000, que han sido atendidos en los centros asistenciales. El número relativamente reducido de víctimas, en comparación con la magnitud del desastre y la población afectada, podría explicarse porque el primer sismo -por mucho el más grave- se produjo a una hora en que la mayoría de la población todavía no había llegado a sus centros de trabajo o estudio. En total, se estima que más de 150 000 personas resultaron damnificadas directamente por el desastre, 30 000 de las cuales fueron alojadas en albergues temporales dispuestos por las autoridades.

2. Sectores sociales

19. Los sectores sociales se vieron seriamente afectados por el desastre al producirse daños de consideración en los servicios de vivienda, la salud y los centros educativos. Ello vino acompañado de una pérdida, al menos temporal, de empleos e ingresos para la población, por lo que se deterioraron las condiciones de vida de un amplio número de habitantes, especialmente en el Distrito Federal. A los costos financieros de este renglón habría que sumar costos intangibles, como el trauma colectivo e individual que provocan acontecimientos de esta índole. A título de ejemplo, la destrucción de viviendas cobra varias dimensiones si se toma en cuenta que, al sacar a muchos habitantes de su hábitat natural, significando todo un proceso de readaptación social a nuevas condiciones habitacionales, ello podría incidir en la modificación de las costumbres de los afectados, en

^{5/} El Distrito Federal agrupa al 64% de ésta; 12 municipios del Estado de México incluyen el 36% restante.

tanto la habitualidad a un área de residencia determinada conforma hábitos y valores que responden a una idiosincracia de barrio. Quizá el ejemplo más típico lo constituya, en el caso de la ciudad de México, el barrio de Tepito y, como éste, otros barrios que representan el "orgullo" de sus moradores.

a) Sector vivienda

20. Al igual que en los demás sectores, los daños en vivienda estuvieron concentrados principalmente en la zona central del Distrito Federal y, en menor medida, en localidades del interior del país. La mayoría de los edificios que se derrumbaron fue de tipo multifamiliar y fue preciso desalojar para proceder a su demolición, en tanto que otros más fueron dañados en grado distinto junto con viviendas unifamiliares. En términos generales puede decirse que las viviendas perdidas corresponden a la población de ingresos medios y bajos; los barrios marginales del área metropolitana no fueron afectados directamente aunque indirectamente sufrieron en su abastecimiento de agua y fluido eléctrico. En el Distrito Federal se perdieron completamente y deberán demolerse alrededor de 30 000 viviendas y se dañaron más o menos 60 000 más.^{6/} En diversas localidades del interior se destruyó un número cercano a las 3 600 viviendas adicionales y se dañaron otras 5 000. El mobiliario se perdió totalmente en los edificios que se derrumbaron por completo, y pudo ser recuperado parcialmente en el caso de los edificios que fueron desalojados para proceder a su demolición. Estas pérdidas vienen a sumarse al déficit habitacional existente antes del desastre, que fuentes oficiales situaban en alrededor de 3 millones de unidades.

21. El costo actual de reposición de las edificaciones destruidas se estima en 158 500 millones de pesos, mientras que el de reparación de las unidades que resultaron dañadas se sitúa en los 21 800 millones. Finalmente, el valor del mobiliario perdido se estima en 26 400 millones más, de manera que la pérdida total para el sector vivienda alcanzaría a 180 300 millones de pesos. Dicha cifra no incluye el valor de los terrenos para la edificación.

22. Las estimaciones anteriores se basan en un promedio de las características y los costos de construcción de viviendas populares. Cabe resaltar

^{6/} Tan sólo en el centro habitacional de Tlatelolco, que tenía un total de más de 100 edificios con un promedio superior a los 100 departamentos por edificio, se van a demoler 23 unidades multifamiliares.

que en las zonas de bajos ingresos seriamente dañadas (en casonas viejas del centro de la ciudad y en azoteas de conjuntos habitacionales construidos por el Estado) suelen encontrarse hasta 15 espacios habitacionales familiares en un área de 200 metros cuadrados, en tanto que la población de ingresos medios ocupaba departamentos de más de 100 metros cuadrados por unidad familiar. Las pérdidas se estimaron con base en una superficie promedio de 70 metros cuadrados y un costo de 50 000 pesos por metro cuadrado. Para el daño parcial, se supuso un costo de reparación equivalente al 10% de la reposición total. El valor del inmobiliario perdido se calculó como el 20% del valor de las viviendas derrumbadas.

b) Sector salud

23. El sector salud fue uno de los más severamente afectados por el desastre. Se perdió una fracción elevada de la capacidad de atención médica de segundo nivel (hospitales), y además falleció un número muy alto de personal médico y de apoyo. En el Distrito Federal, 500 edificios de las distintas entidades del sector resultaron dañados en grado diferente, perdiéndose completamente nueve de ellos y reduciéndose en 5 000 camas (el 30% del total) la capacidad de hospitalización. Cabe citar aquí que las instalaciones médicas en la capital -entre las mejores de América Latina- se encontraban centralizadas dentro de un radio cercano a los tres kilómetros y poseían un elevado número de camas por hospital. También se produjeron daños en aproximadamente 180 consultorios (el 12% del total) y se perdieron algunas unidades móviles de atención. Una parte del equipo especializado y algún mobiliario de los edificios que están derrumbados parcialmente o que habrá que demoler han sido recuperados. En el interior del país se produjeron daños en clínicas/hospitales de al menos cinco localidades, sin que ello impida su operación. Dos hospitales que se encontraban en construcción sufrieron daños estructurales cuya magnitud todavía no puede precisarse. Se estima que las pérdidas en activos fijos del sector se elevan hasta los 177 000 millones de pesos, lo que incluye el equipo y el mobiliario perdido o dañado.

24. Para el cálculo anterior se empleó un costo unitario de 21 millones de pesos por cama para la infraestructura hospitalaria, así como de 19.4 millones más por cama para el equipamiento y mobiliario, descontándose un monto global de 25 000 millones de pesos de mobiliario y equipo que fue posible recuperar.

25. Después de los sismos, la Secretaría de Salud y demás instituciones del sector procedieron a habilitar un total de cerca de 150 albergues en los que

/se proveyó

se proveyó asistencia médica de emergencia a cerca de 20 000 damnificados, se inició un programa de vigilancia epidemiológica, se emitieron recomendaciones para el manejo y consumo de agua, se proveyó asistencia sobre salud y seguridad a las empresas y se definieron criterios para las inmunizaciones. El costo que representan estas operaciones de emergencia aparece contabilizado más adelante, en el punto 4.

c) Educación

26. Los movimientos telúricos afectaron a unos 450 planteles escolares y administrativos en el Distrito Federal -un 22% del total disponible- y a cerca de 50 unidades más en las localidades del interior del país. Se estima que de dicha cifra alrededor de 40 unidades fueron totalmente perdidas o necesitan ser demolidas; el 50% fueron dañadas y requieren de reparaciones de regular cuantía y el 42% restante acusó daños menores que incluso permiten su utilización inmediata. Como resultado de esos daños, se calcula que alrededor de 14 000 alumnos y 700 maestros tendrán que reubicarse de manera definitiva; 50 000 alumnos y 1 500 maestros más deberán reubicarse temporalmente. La Secretaría de Educación Pública ha manifestado que cuenta con lo necesario para proceder de inmediato a dicha reubicación. Alrededor de 150 000 alumnos más estuvieron impedidos de asistir a sus escuelas temporalmente por falta de servicios (como agua, luz, transporte, etc.) por estar dentro del perímetro más dañado o en zonas acordonadas. Para paliar esta situación se iniciaron clases de nivel primario a través de la televisión (tres y media horas diarias por tres canales). Dentro de los edificios administrativos que se dañaron o destruyeron es preciso citar la Biblioteca Nacional, la escuela superior de medicina y una vocacional en el Instituto Politécnico así como otras edificaciones de regular tamaño.

27. El costo total de reposición de las aulas y edificios perdidos y de reparación de los dañados se sitúa en los 109 000 millones de pesos. Las pérdidas de mobiliarios y equipo -de laboratorio, computación, etc.- se estiman en 21 400 millones de pesos más, lo que sitúa el daño total al sector en los 130 400 millones de pesos.

28. Los cálculos anteriores suponen un costo de reposición de 100 000 pesos por metro cuadrado y un costo de reparación de más de 1 400 aulas de 200 metros cuadrados de superficie, así como un valor de equipo y mobiliario que representa un 20% del costo de reparación y reconstrucción. En el caso de los edificios, se estimó una superficie perdida de 320 000 metros cuadrados a un costo unitario de 250 000 pesos.

3. Sectores de servicios

29. Las edificaciones de los sectores de servicios fueron fuertemente afectadas, por lo que su prestación se vio también interrumpida en grado y duración diversa. Al respecto, considérese que aproximadamente 880^{7/} edificaciones fueron totalmente destruidas o deberán demolerse y que alrededor de 1 600 unidades más sufrieron daños de distinta índole, aunque no en su estructura; de dicha cifra, el 97% corresponde al área metropolitana y está ubicado dentro de la zona más céntrica de la ciudad capital.

a) Edificios públicos

30. Los edificios ocupados por la administración pública se vieron severamente afectados. Un total aproximado de 125 edificios, tanto de propiedad de las instituciones del Estado (alrededor del 30%) como arrendados a particulares (el restante 70%), fue destruido total o parcialmente o ha tenido que desalojarse por no ofrecer condiciones de seguridad y tendrá que ser demolido. Varias sedes de Secretarías -entre ellas las de Comercio y Fomento Industrial, de Trabajo, de Marina, de Reforma Agraria, de Comunicaciones y Transportes- quedaron derrumbadas o tendrán que demolerse. Los daños en este caso no se refieren exclusivamente a la infraestructura misma, sino también al mobiliario y equipo instalado en los edificios, y a los archivos y bancos de datos que en ellos se encontraban. Los servicios que se prestaban al público en tales edificaciones han tenido que ser discontinuados en el caso de pérdida total, o están realizándose en oficinas alternas con bastante dificultad y lentitud. El costo de reposición de los edificios destruidos o por demoler, de reparación de lo dañado y del mobiliario y equipo se estima en 390 250 millones de pesos.^{8/} No se ha intentado cuantificar el más alto costo para la prestación de los servicios en edificaciones alternas ni los mayores gastos incurridos por los usuarios para la obtención de los servicios.

^{7/} Esta cifra tentativa no engloba el número total de escuelas, edificios multifamiliares de vivienda, centros de salud, mercados y hoteles afectados. De acuerdo con informaciones no oficiales, esta cifra podría elevarse a cerca de 1 600.

^{8/} Excluyendo los edificios públicos de educación y salud, que fueron contabilizados separadamente.

b) Comunicaciones

31. El daño sufrido por las telecomunicaciones se refiere a la pérdida total o parcial de edificios que albergaban centrales telefónicas, a la destrucción total o parcial de equipos de las dos principales centrales y a daños a la red telefónica en la zona más afectada de la capital. Debido al derrumbe total o parcial de edificios, se dañaron las centrales de operación de larga distancia -nacional e internacional- y de servicios por operadora y de discado automático de larga distancia desde el Distrito Federal hacia el interior y exterior del país. Ante la pérdida del sistema, fue necesario recurrir a la utilización del sistema de télex para mantener la comunicación.

32. El costo de reposición de los equipos de las dos centrales principales, de la reconstrucción y reparación de edificios y de reparaciones en las ondas de telefonía, se estima en 37 000 millones de pesos. De otra parte, se estiman también para el subsector de telecomunicaciones costos indirectos por valor de 33 000 millones de pesos adicionales que se derivan del lucro cesante que resulta de la no disponibilidad parcial del servicio de larga distancia de la capital -que ya ha sido recuperado en parte- por un período de aproximadamente seis meses, así como del gasto incurrido en la provisión gratuita del servicio de télex y telegrafía durante el período de emergencia.

33. El gran complejo de comunicación privada de televisión ubicado en el centro de la capital sufrió el colapso total o parcial de dos grandes edificios, así como la pérdida total o parcial de equipo muy valioso. Una estimación muy tentativa sitúa los daños en edificación y equipo en 35 000 millones de pesos.

c) Turismo

34. El sector turismo, que aporta el 3% del producto interno bruto del país y un 6% de los ingresos de divisas, se vio también afectado por los sismos. En el caso del Distrito Federal, cinco hoteles fueron destruidos totalmente, cuatro fueron parcialmente dañados, otros 36 requieren de reparaciones menores y 35 más acusaron daños en los acabados. En el interior -especialmente en Ixtapa-Zihuatanejo, así como en algunas localidades de Michoacán y Jalisco- alrededor de 15 hoteles sufrieron daños de diferente /magnitud.

magnitud. En total, se calculó que se perdieron más de 1 700 habitaciones -menos de un 8% de la capacidad de los lugares afectados- y que alrededor de 7 300 requieren de reparaciones de distinto grado. El desastre se produjo en la temporada "baja" de turismo -que va de mayo a mediados de diciembre- cuando la ocupación en los hoteles era de entre un 30% y un 50% solamente. Además, los hoteles más afectados son aquellos que frecuenta principalmente el turismo nacional. La ocupación en los hoteles inmediatamente después del fenómeno telúrico se acerca al 60%, probablemente debido a que muchos ocupantes se trasladaron de los hoteles evacuados hacia los no dañados y a la afluencia de extranjeros y nacionales del interior para indagar sobre familiares y para participar en las labores de rescate y auxilio de emergencia.

35. Se estima que para cuando se inicie la temporada "alta" -a mediados de diciembre- prácticamente todos los hoteles, con excepción de los que se derrumbaron o que habrá que demoler, estarán en funcionamiento. Cálculos provisionales que toman en cuenta la capacidad dañada y el período estimado de rehabilitación en cada hotel, sitúan en 3 600 millones de pesos la pérdida de ingresos que se dejarán de percibir por este concepto. El comportamiento del turismo extranjero en 1986 resulta imposible de predecir, por el efecto psicológico del desastre, pero cabe señalar que el 96% de la capacidad instalada del sector estará en condiciones de operabilidad para entonces. En cuanto a la estimación de la pérdida de los activos fijos del sector, los daños de infraestructura, mobiliario y equipo en los hoteles que se derrumbaron, que será necesario demoler y que requieren de reparación, alcanzan cifras de 51 600 millones de pesos. Se tiene entendido que la mayoría -si no la totalidad- de los hoteles tienen algún tipo de seguro que cubriría al menos parte de las pérdidas; además, el gremio de los hoteles habría obtenido un préstamo global por valor de 15 000 millones de pesos para permitirles continuar operando -sin tener que recurrir al despido de personal- mientras duren las reparaciones y para financiar también una parte de las mismas.

d) Acueductos y alcantarillados

36. Los sismos dañaron dos de los acueductos principales que conducen agua al Valle de México, con lo que se perdió alrededor de una décima parte

/del suministro

del suministro total inmediatamente después del desastre. Además, se produjeron rupturas en las redes de conducción secundaria y de distribución dentro del área metropolitana, con la consiguiente falta de agua y racionamiento del servicio en las diferentes colonias de la capital. No se tiene conocimiento todavía de los daños que puedan haberse producido en los acueductos de las localidades del interior del país. Si bien a 15 días de ocurrido el desastre ya han sido reparados los daños en los acueductos mayores, solamente se ha podido ubicar y reparar menos de la mitad de las rupturas dentro de la red de distribución. Continúa el suministro racionado en la zona céntrica y marginal de la capital y se está proveyendo agua a la población así afectada mediante camiones cisterna. Se considera posible, sin embargo, restablecer en un 90% el servicio en un plazo aproximado de seis semanas, y en su totalidad para fines de 1985.

37. En cuanto a las redes de alcantarillado pluvial y sanitario -tanto en el área metropolitana como en el interior del país-, no se dispone de información alguna; sin embargo, no resulta difícil imaginarse que se hayan producido serias averías, las que sólo serán detectadas más adelante.

38. El costo de la reparación de los dos acueductos principales se estimó provisoriamente en 2 000 millones de pesos. La reparación de las rupturas en las redes de distribución de la ciudad se estima podría llegar a los 5 000 millones de pesos; esta cifra se basa en una cuantificación del valor de la mano de obra empleada hasta ahora para la reparación del 40% de las fugas, y en una relación de uno a tres con el costo de los materiales empleados para ello. De otra parte, los ingresos que se dejarán de percibir durante el período estimado de tres meses por la interrupción y el racionamiento del servicio, se calcularon en 600 millones de pesos, al estimar que no podrá cobrarse el costo de alrededor de 10 millones de metros cúbicos de agua. Sin embargo, el costo social de la insuficiente disponibilidad del servicio es mucho mayor, dados los inconvenientes que ello causa a la población.

e) Energía

39. Al ocurrir el primer sismo, automáticamente salieron de servicio varias unidades generadoras que representan el 35% de la carga total del

/área

área metropolitana; sin embargo, con la excepción de la zona más afectada, el servicio se restableció gradualmente. Las redes de transmisión y las centrales generadoras no acusaron daños; las redes de distribución sufrieron averías cuyo valor se estima en 3 000 millones de pesos. En las cortinas de dos presas hidroeléctricas se descubrieron algunas fisuras, pero todavía no se conoce la magnitud de estos daños pues los estudios respectivos se encuentran en proceso. En el interior del país no se habrían producido daños de consideración.

40. La reducción de los ingresos de las empresas que suministran el fluido eléctrico, como resultado de los daños en la zona metropolitana, representa alrededor del 3.7% de la facturación normal. Suponiendo que la normalidad podría restablecerse en un plazo de seis meses, el lucro cesante alcanzaría los 3 500 millones de pesos.

41. La empresa estatal informa que no se produjeron daños en las instalaciones de extracción, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados.

f) Transporte

42. Como consecuencia directa de los movimientos telúricos se afectó la infraestructura de transporte y el parque automotor en el área metropolitana de la ciudad de México; no se produjeron daños de mayor significación en la red de carreteras ni en los puertos y aeropuertos. Se estima que alrededor de 30 kilómetros de la red carretera nacional deberán ser reparados a un costo de 600 millones de pesos. Varios puentes peatonales se derrumbaron y se dañaron algunos pasos sobre nivel en algunas vías urbanas; el movimiento del suelo produjo la ruptura de la carpeta asfáltica en la zona central de la capital, lo mismo que en banquetas y camellones. El sistema del tren subterráneo (metro) sufrió averías de alineamiento en las vías de rodamiento, sin impedir su funcionamiento. En forma global y provisoria se estima que la reparación de estos daños tendría un costo cercano a los 3 000 millones de pesos.

43. Debido al colapso de edificaciones, se perdieron o dañaron alrededor de 1 200 vehículos privados y 300 unidades de transporte colectivo urbano, cuyo valor de reposición se calcula en 1 840 millones de pesos.

/44. Durante

44. Durante la etapa de la emergencia, el gobierno autorizó la utilización gratuita del transporte colectivo del área metropolitana para el desplazamiento de los damnificados y de las personas encargadas de las labores de rescate y auxilio, lo que significó una pérdida de ingresos por un valor cercano a los 200 millones de pesos. De otro lado, los costos del transporte en la capital se han visto incrementados por la necesidad de emplear rutas alternas más largas para poder atravesar la zona más afectada que aún se encuentra acordonada, lo que además ha producido el congestionamiento de algunas vías de tránsito rápido. No se ha cuantificado este costo adicional.

g) Banca

45. La banca se vio fuertemente afectada por cuanto las oficinas matrices y alrededor de 100 sucursales estaban ubicadas en la zona en donde los sismos causaron mayores daños materiales. Diez edificios del sistema se derrumbaron total o parcialmente, o tendrán que ser demolidos; 50 sucursales sufrieron daños de significación, incluso en su estructura; las restantes tienen daños menores, pero han sido desalojadas por encontrarse dentro de áreas peligrosas debido a la proximidad de edificios que se encuentran en mal estado. Se calcula que cerca de 30 000 metros cuadrados de edificios se perdieron en definitiva, con un costo estimado de 10 500 millones de pesos; el mobiliario y equipo correspondiente se ha estimado en 6 300 millones más. Adicionalmente, se estima que será necesario realizar reparaciones en una superficie aproximada de 12 500 metros cuadrados, con un costo de 3 125 millones de pesos.

46. Por otra parte, dos sistemas de computación en sendos bancos sufrieron daños cuya rehabilitación se estima en 480 millones de pesos. Como resultado indirecto de ello, estos bancos se vieron forzados a utilizar medios alternos de computación y comunicación, con un mayor costo de operación que se calcula en 128 millones de pesos. La rehabilitación de estos sistemas se estima requerirá un período de dos a tres meses. Con todo, cabe señalar que el sistema bancario ha seguido funcionando con normalidad.

h) Centros de recreación y deporte

47. Alrededor de 200 centros de recreación y deporte -incluyendo cines, teatros, bares, clubes nocturnos- se vieron afectados por el desastre;

80 de ellos se destruyeron o tendrán que ser derribados. Una cuantificación preliminar -suponiendo para ellos una superficie promedio de 300 metros cuadrados, un costo unitario de reparación y rehabilitación de 150 000 y 15 000 pesos respectivamente, y un valor de mobiliario y equipo equivalente al 45% del costo total- sitúa estas pérdidas en los 5 765 millones de pesos. Tan sólo un pequeño estadio sufrió daños de menor cuantía.

48. Además de lo anterior, existiría una pérdida de ingresos por parte de los establecimientos mientras dure la reparación de los daños. Esta se ha calculado en 970 millones de pesos suponiendo una ocupación de 75 personas por día en los 120 centros dañados, un gasto por habitante de 1 200 pesos, y un período de reparación de tres meses de duración.

4. Otros sectores

49. Los sectores de industria y comercio han resentido directa e indirectamente los efectos de los terremotos. Además, el patrimonio cultural y religioso se ha visto afectado. Gastos inesperados para la emergencia y la demolición han tenido que ser aportados por el Estado.

a) Industria y comercio

50. La planta siderúrgica de Lázaro Cárdenas, en el estado de Michoacán, recibió daños que impiden el funcionamiento de un alto horno. Los daños, que fueron de relativamente poca magnitud en el gran complejo industrial, ya fueron reparados a un costo reportado de 2 000 millones de pesos. Sin embargo, solamente un mes más tarde podrá reiniciarse su operación en forma normal, por lo que se producirá una merma en la producción del año en curso, cuyo valor se estima en 4 800 millones de pesos, el equivalente a la producción media mensual. En este mismo centro industrial sufrieron daños menores empresas metalmeccánicas y de fertilizantes cuyas pérdidas totales (reparación y lucro cesante) se estiman en forma muy preliminar en 1 200 millones.

51. La pequeña industria -de vestuario básicamente- ubicada en la zona céntrica del Distrito Federal se vio severamente afectada. Alrededor de 1 326 pequeños industriales sufrieron daños en sus instalaciones; 800 de ellos acusaron pérdida total de sus activos. Los daños incluyen tanto a la infraestructura y los equipos, como a los inventarios y producción.

Un cálculo sobre pérdidas totales en esos establecimientos, suponiendo un

/valor

valor de 90 millones de activos fijos e inventarios, indica un costo cercano a los 72 000 millones de pesos. Las pérdidas parciales en el resto de establecimientos, calculadas como el 15% del valor de activos fijos e inventarios, se estiman en 7 100 millones más. Finalmente, se calculó que, durante los tres meses que duren las reparaciones, los establecimientos dañados dejarán de percibir ingresos por un monto aproximado de 4 700 millones de pesos.

52. Alrededor de 800 locales de pequeño comercio de todo tipo se vieron también afectados por el terremoto en el centro de la capital; la mitad de ellos fueron pérdida total. Además, 2 000 locales han sido destruidos o desalojados en los mercados de alimentos ubicados en el primer cuadro de la ciudad. Se calcula que la rehabilitación y reconstrucción de los 800 locales de pequeño comercio y su mobiliario y el valor de los inventarios ascenderían a los 21 800 millones de pesos, al suponer una superficie promedio de 100 metros cuadrados y precios unitarios de reposición y reparación de 150 000 y 15 000 pesos, respectivamente, un valor de mobiliario de 37 millones de pesos por local y un inventario de 20 millones de pesos en cada local comercial, a lo que habría que añadir las pérdidas en los mercados. Las pérdidas de ingresos en el pequeño comercio, en el período de reparación de tres meses, se calculan en 12 000 millones de pesos. Las pérdidas de los locales en los mercados se estiman en 960 millones de pesos por destrucción de los mismos y 4 140 millones por pérdidas en alimentos y mercancía dañada.

b) Patrimonio cultural y religioso

53. Son muy numerosos los monumentos, obras de arte -especialmente murales- e iglesias que han sufrido daños a consecuencia del sismo, sin que se haya podido determinar el monto de sus pérdidas. Se estima, sin embargo, que habrán de resultar elevadas.

c) Gastos de emergencia

54. Las labores de socorro y auxilio de víctimas -incluyendo atención médica, rehabilitación muy temporal de algunos servicios, etc.- durante la etapa de emergencia se estima duraron aproximadamente unos 15 días. Un cálculo provisional sobre estos desembolsos de emergencia los sitúa en los 23 800 millones de pesos, de los cuales 3 800 fueron donaciones provenientes del exterior.

/d) Demolición

d) Demolición y remoción de escombros

55. Por razones de seguridad y protección a la población en casos de desastre, la ley impone al Estado la tarea de realizar en forma exclusiva la demolición de los edificios que se dañaron total o parcialmente, así como la remoción de los escombros. Un cálculo provisional al respecto arroja una erogación cercana a los 46 800 millones de pesos, al estimarla como el 5% del valor de las edificaciones destruidas o por demoler.

5. Efectos sobre el empleo

56. Estimaciones muy preliminares arrojan una cifra de 150 000 personas que quedaron desempleadas en forma inmediata como consecuencia directa o indirecta del desastre. Ello significa la pérdida de un monto de aproximadamente 27 000 millones de pesos por concepto de ingresos personales en tres meses. Una proporción de los nuevos desocupados vendría a sumarse al desempleo previamente existente en la ciudad de México (D.F.) (algo más del 6% de la PEA), agravando así en el corto plazo el ya de por sí considerable problema urbano de desocupación.

57. Cerca de la mitad de los empleos perdidos corresponden al sector industrial. El área de la ciudad de México que resultó más dañada por el sismo -el centro- aloja a un considerable número de actividades fabriles de pequeña y mediana escala. De ellas, la rama del vestuario sufrió el mayor descalabro al afectarse a cerca de 500 establecimientos que daban ocupación de manera directa e indirecta a aproximadamente 40 000 personas. Se estima que otros 10 000 puestos de trabajo se ligaban a diversas pequeñas actividades industriales localizadas en esa área.

58. Además, otras actividades industriales dentro y fuera del área metropolitana han percibido las repercusiones de la menor actividad económica en general. Se estima de manera muy burda que, en conjunto, tal impacto ha dejado sin empleo a 25 000 personas.

59. Por lo que toca al sector de servicios, se calcula que en la actividad turística un número cercano a 25 000 personas vinculadas en forma

/directa

directa e indirecta a esta actividad perdieron sus fuentes de trabajo, tanto en la ciudad de México como en otras localidades. Por otra parte, el área céntrica de la ciudad de México daba asiento a un considerable número de comercios, servicios personales y profesionales. Aun cuando no ha sido estimado el daño que estas actividades han sufrido, se calcula que la destrucción total o parcial de establecimientos, en combinación con la parálisis de la actividad económica en esa zona, afecta a cerca de 50 000 personas.

60. Es de suponer que las repercusiones mencionadas sobre el empleo sean transitorias. Conforme se restablezcan en los próximos meses las empresas dañadas y se inicie la reconstrucción, se recuperarán al menos parcialmente los puestos de trabajo recientemente eliminados. Resulta prematuro, sin embargo, estimar el efecto neto del desastre sísmico sobre el empleo para el mediano plazo. Algunas apreciaciones generales se pueden adelantar sobre la base del esfuerzo económico que significa la reconstrucción para la industria de la construcción y actividades industriales conexas.

61. En cuanto al sector de la construcción, la reposición de los inmuebles destruidos (viviendas, industrias y servicios de todo tipo) podría significar una reactivación del sector que se estima absorbería a aproximadamente 400 000 años-hombre adicionales durante los dos próximos años. Es decir, ello implicaría que tanto a nivel metropolitano como nacional el empleo en el sector de la construcción recobraría el dinamismo que registró en los años de mayor auge. A su vez, las actividades industriales y de servicios ligadas a la construcción adquirirían un impulso multiplicado, lo cual tendría efectos sobre la reducción de la capacidad ociosa que actualmente existe en muchas de ellas y la reabsorción de una proporción considerable del desempleo generado en los años recientes.

62. Cabe señalar que por las características de la ocupación en la industria de la construcción, los requerimientos futuros de esta actividad no son necesariamente compatibles con las características del desempleo recientemente generado en otras actividades urbanas.

6. Recapitulación de los daños brutos y netos

63. A pesar del carácter provisional de las estimaciones enumeradas, debido a la ausencia de información suficiente y confiable ante lo reciente del desastre sísmico, resulta factible señalar no solamente un orden de magnitud sobre el monto total de los daños causados por el desastre, sino también identificar cuáles son los sectores que resultaron más afectados y que obviamente requerirán de atención prioritaria en las tareas de la reconstrucción. La nueva información que vaya siendo recopilada en los días venideros permitirá afinar las cifras aquí presentadas.

64. Se calcula que el monto total de las pérdidas brutas asciende a la suma de 1.3 billones de pesos mexicanos (su equivalente en dólares de los Estados Unidos de América asciende a 4 103.5 millones). (Véase el cuadro 1.) De ello, aproximadamente el 87% -3 589 millones de dólares- corresponde a daños directos sobre la infraestructura, mientras que el 13% restante -515 millones de dólares- se refiere a daños indirectos que incluyen pérdidas de ingresos o producción, mayores gastos para la prestación de los servicios, y gastos derivados de la emergencia y rehabilitación temporal.

65. El desglose por sectores del daño directo señala que los rubros más afectados han sido los edificios que ocupaba la administración pública (el 34% del total), la vivienda (15.7%), la de salud (15.4%), la infraestructura educativa (11.4%) y la pequeña industria y comercio (8.9%). En orden de importancia decreciente seguirían los sectores de las telecomunicaciones (con el 6.3%) y el turismo con menos del 5% de participación en el daño total. Al parecer, cerca de la mitad de las pérdidas corresponden al sector público. (Véase el cuadro 2.)

66. En lo referente a los daños o pérdidas indirectos, sobresalen los gastos relacionados con la demolición (el 28.4% del total), las pérdidas de ingreso en la pequeña industria y el comercio (21%), las telecomunicaciones (20%), y la atención de la situación de emergencia (14.4%). El lucro cesante en turismo y servicios personales alcanza cerca del 5% y en la gran industria y electricidad representa en cada caso menos del 3% del total de daños indirectos. Cabe señalar que no se incluyeron en estas estimaciones los ingresos que múltiples empresas no dañadas pero localizadas en las áreas afectadas dejaron de percibir en los días inmediatos después del desastre. (Véase de nuevo el cuadro 1.)

Cuadro 1

ESTIMACION DE LOS DAÑOS CAUSADOS POR EL DESASTRE

	Miles de millones de pesos			Millones de dólares ^{a/}		
	Total	Directos	Indirectos	Total	Directos	Indirectos
Total	1 313.1	1 148.3	164.8	4 103.5	3 588.5	515.0
Sectores sociales	487.7	487.7	-	1 524.0	1 524.0	-
Vivienda	180.3	180.3	-	563.4	563.4	-
Salud	177.0	177.0	-	553.1	553.1	-
Educación	130.4	130.4	-	407.5	407.5	-
Infraestructura de servicios	611.3	555.7	55.6	1 910.4	1 736.7	173.7
Edificios públicos	390.3	390.3	-	1 219.7	1 219.7	-
Comunicaciones	105.0	72.0	33.0	328.1	225.0	103.1
Turismo	59.7	51.6	8.1 ^{b/}	186.6	161.3	25.3
Acueductos y drenajes	7.6	7.0	0.6	23.8	21.9	1.9
Energía	6.5	3.0	3.5	20.3	9.4	10.9
Transporte	5.8	5.6	0.2	18.1	17.5	0.6
Banca	20.6	20.4	0.2	64.4	63.8	0.6
Recreación	6.8	5.8	1.0	21.3	18.1	3.2
Servicios personales	9.0	-	9.0	28.1	-	28.1
Otros sectores	214.1	104.9	109.2	669.1	327.8	341.3
Industria y comercio	143.5	104.9	38.6	448.4	327.8	120.6
Siderurgia, metalmeccánica y fertilizantes	7.2	3.0	4.2	22.5	9.4	13.1
Pequeña industria y comercio	136.3	101.9	34.4 ^{c/}	425.9	318.4	107.5
Patrimonio cultural y religioso	...	...	-	...	...	-
Gastos para la emergencia	23.8	-	23.8	74.4	-	74.4
Demolición y remoción de escombros	46.8	-	46.8	146.3	-	146.3

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

a/ Calculado a una tasa de cambio ponderada de 320 pesos por dólar.

b/ Incluye 4.5 miles de millones de pesos de prestadores de servicios en el sector turismo.

c/ Incluye 13.5 miles de millones de pesos de sueldos e ingresos de trabajadores independientes y prestadores de servicios en el sector de pequeña industria y comercio.

Cuadro 2

ESTIMACION DE LOS DAÑOS DIRECTOS E INDIRECTOS ATRIBUIBLES A LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO

(Miles de millones de pesos)

	Total			Directos									Indirectos			
	Total	Público	Privado	Reparaciones			Construcción			Equipo			Inventarios	Total	Público	Privado
				Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado				
Total	1 313.1	618.7	694.4	168.9	101.5	67.4	687.5	211.5	476.0	288.7	193.4	95.3	3.2	164.8	112.3	52.5
Sectores sociales	487.7	308.4	179.3	78.4	62.6	15.8	289.1	152.1	137.0	120.1	93.7	26.5	-	-	-	-
Vivienda	180.3	18.0	162.3	21.8	8.0	13.8	132.0	10.0	122.0	26.4	-	26.5	-	-	-	-
Salud	177.0	160.0	17.0	21.0	19.0	2.0	84.0	69.0	15.0	72.0	72.0	-	-	-	-	-
Educación	130.4	130.4	-	35.6	35.6	-	73.1	73.1	-	21.7	21.7	-	-	-	-	-
Infraestructura de servicios	611.3	231.5	379.8	79.1	36.4	42.7	320.3	53.4	260.9	156.3	98.2	58.1	-	55.6	37.5	18.1
Edificios públicos	390.3	117.1	273.2	47.3	14.2	33.1	289.0	48.9	240.1	54.0	54.0	-	-	-	-	-
Comunicaciones	105.0	70.0	35.0	2.0	2.0	-	4.0	-	4.0	66.0	35.0	31.0	-	33.0	33.0	-
Turismo	59.7	5.0	54.7	14.1	5.0	9.1	11.5	-	11.5	26.0	-	26.0	-	8.1	-	8.1
Acueductos y drenajes	7.6	7.6	-	7.0	7.0	-	-	-	-	-	-	-	-	0.6	0.6	-
Energía	6.5	6.5	-	1.5	1.5	-	-	-	-	1.5	1.5	-	-	3.5	3.5	-
Transporte	5.8	4.7	1.1	3.6	3.6	-	-	-	-	2.0	0.9	1.1	-	0.2	0.2	-
Banca	20.6	20.6	-	3.1	3.1	-	10.5	10.5	-	6.8	6.8	-	-	0.2	0.2	-
Recreación	6.8	-	6.8	0.5	-	0.5	5.3	-	5.3	-	-	-	-	1.0	-	1.0
Servicios personales	9.0	-	9.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.0	-	9.0
Otros sectores	214.1	78.8	135.3	11.4	2.5	8.9	78.1	-	78.1	12.2	1.5	10.7	3.2	109.2	74.8	34.4
Industria y comercio																
Gran industria a/	7.2	7.2	-	1.5	1.5	-	-	-	-	1.5	1.5	-	-	4.2	4.2	-
Pequeña industria b/	136.3	1.0	135.3	9.9	1.0	8.9	78.1	-	78.1	10.7	-	10.7	3.2	34.4	-	34.4
Gastos de emergencia	23.8	23.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23.8	23.8	-
Demolición, remoción de escombros	46.8	46.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46.8	46.8	-

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

a/ Siderurgia, fertilizantes y metalmecánica.

b/ Incluye pequeña industria, comercio y mercados.

67. Para llegar a una estimación de las pérdidas netas será necesario contar con mayor información de la que hasta ahora se dispone sobre la proporción de los daños que estaban cubiertos por pólizas de seguro. Hasta el momento de redactarse el presente informe se obtuvieron algunos datos sobre edificios importantes que no estaban asegurados (el caso de algunos hospitales y edificios multifamiliares), así como de equipo que sí lo estaba (el de telecomunicaciones, en un 75%).^{9/} Esa escasa información y las reclamaciones iniciales presentadas en las compañías nacionales aseguradoras durante las dos semanas posteriores a los sismos (apenas 160 000 millones de pesos) hacen suponer que la proporción de los daños asegurados contra este tipo de riesgo fue relativamente baja; se puede estimar de manera sumamente burda que no rebasa la quinta parte, tomando en cuenta que aun las instalaciones aseguradas normalmente lo estaban por una fracción del valor de reposición de su patrimonio. De ser así, el valor neto de las pérdidas ascendería a un monto cercano a los 960 000 millones de pesos (3 000 millones de dólares). Cabe señalar que el pago de las reclamaciones contra las empresas aseguradoras nacionales no significa una pérdida total para este importante sector del sistema de intermediación, ya que éste estaba reasegurado por aproximadamente un 85% de lo finiquitado. Ello significa que el país recibiría ingresos de divisas por un monto aproximado de entre 500 y 550 millones de dólares por este concepto.

7. Organización para la reconstrucción.

68. Una vez conocida la magnitud de la tragedia, y lo que ello implicaría para el futuro de la economía del país, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos anunció el día 3 de octubre la creación de una Comisión Nacional para la Reconstrucción, organismo interministerial que, encabezado por el propio Presidente, atenderá todas las labores relacionadas con la reconstrucción de las zonas devastadas por los sismos. Esa Comisión se instaló el día 9 de octubre. De la misma dependerán seis comités de auxilio: el de Reconstrucción del Area Metropolitana, el de Descentralización, el de Asuntos Financieros, el de Auxilio Social, el de Auxilio Internacional y el de Prevención de Seguridad Civil.

^{9/} La Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) es la institución que está consolidando la información que se recogía al momento de redactarse este informe por parte de las compañías de seguros. Estima la AMIS que entre el 20% y 30% de los siniestros reclamados corresponden a edificaciones del sector público, en su mayoría en manos de una empresa paraestatal, Aseguradora Mexicana.

III. TENDENCIAS EN LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA MEXICANA ANTES DE LOS SISAMOS

69. Durante los últimos años, la economía mexicana, al igual que la de la mayoría de los países latinoamericanos, se ha debatido entre los efectos de una persistente recesión económica e intensos desequilibrios externos e internos. Tanto el origen de estos fenómenos como la forma de enfrentarlos tuvieron rasgos peculiares en el caso mexicano. Sobre el particular destaca el hecho de que México se convirtió, hacia mediados de los años setenta, en importante país exportador de hidrocarburos, al grado que el sector externo y las finanzas públicas se tornaron altamente dependientes de esa actividad. Pero al igual que el resto de los países de la región, y no obstante los denodados esfuerzos de las autoridades comprometidas desde comienzos de 1982 para corregir los desequilibrios y restablecer las bases del crecimiento económico, cuando ocurrió el sismo aún faltaba un largo trecho por recorrer en la solución del complejo cúmulo de obstáculos que viene enfrentando la economía.

70. Parte de esos problemas se incubaron en los años setenta, y aun antes, y se asocian a factores estructurales propios del estilo de desarrollo mexicano, entre los cuales se destacan las carencias y rezagos del sector industrial -reducida vocación exportadora, ineficiencias y atrasos tecnológicos, insuficiente integración, excesiva concentración geográfica y relativo atraso de la rama metalmeccánica-; la forma inadecuada de inserción en la economía internacional; los desajustes seculares en las finanzas del sector público, y la forma desigual en que se han distribuido los frutos del crecimiento económico entre distintos estratos de la población. Aun cuando la política económica ha postulado entre sus objetivos el corregir o al menos atenuar tales desequilibrios, ni el auge impulsado por la actividad petrolera durante el período 1978-1981, ni el programa de estabilización adoptado a partir de 1983, han sido capaces de modificarlos de manera significativa.

71. El antecedente inmediato de las dificultades contemporáneas que enfrenta la economía mexicana se encuentra en el período 1976-1981. A diferencia de muchos países de la región que experimentaron un rápido deterioro de la relación de precios del intercambio y crecientes déficit externos, atribuibles, entre otros factores, a la necesidad de importar energéticos

/líquidos,

líquidos, México aprovechó la revalorización de los precios internacionales de los hidrocarburos, elevando su plataforma de producción de 600 000 barriles diarios (1976) a más de 2 300 000 barriles (1981). La rápida expansión del volumen de la producción y la holgura que ello creó para atacar dos cuellos de botella seculares de la economía mexicana -el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos y el déficit de las finanzas públicas-, ofrecían condiciones propicias para dinamizar y diversificar el aparato productivo. Así, se lograron un intenso crecimiento y la ampliación de los puestos de trabajo, apoyados en el auge petrolero y los altos niveles de inversión pública y privada que ese auge hizo asequibles. Se emprendieron tales esfuerzos a pesar de la influencia de factores adversos nacidos de la economía internacional, como las elevadas presiones inflacionarias y, luego, a partir de 1979, el estancamiento en el volumen del comercio internacional.

72. Con el beneficio de evaluar hechos consumados, hoy se puede afirmar que las autoridades de entonces adoptaron metas de crecimiento excesivamente ambiciosas (entre 8% y 9% anual de crecimiento del producto interno bruto, frente a una tasa histórica de 6%), y que la expansión de la demanda durante el período 1978 a 1981 rebasó la capacidad de la oferta nacional, con repercusiones financieras internas y externas.

73. En cuanto al primer aspecto, durante el período 1978-1981 el gasto del sector público, cuya participación total en el producto interno bruto superó el 45%, creció a ritmos muy acelerados (13.5% acumulativo anual en términos reales), lo cual a su vez estimuló la inversión privada (aunque el comportamiento de esta última fue bastante autónomo). No obstante las reformas que se introdujeron al sistema tributario y los mayores ingresos fiscales generados por el sector petrolero, se amplió la brecha tradicional entre los gastos y los ingresos del sector público, con lo cual el déficit financiero pasó de menos del 5.5% del producto interno bruto en 1978 y 1979 a 13.5% en 1981, y a 17.6% en 1982. (Véase el cuadro 3.)

74. Con relación al segundo aspecto, se produjeron rezagos naturales en la capacidad de respuesta de la oferta a la ascendente demanda, por lo que el país acudió cada vez en mayor proporción a las importaciones. Así, no obstante el comportamiento muy dinámico de las exportaciones, el de las importaciones resultó aún mayor; el coeficiente de importación de bienes y

Cuadro 3

MEXICO: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 <u>a/</u>	1985 <u>a/</u>
Indicadores económicos básicos								
Producto interno bruto a precios de mercado (miles de millones de dólares de 1970)	80.1	87.5	94.8	102.3	101.8	96.4	99.8	...
Población (millones de habitantes)	65.7	67.5	69.4	71.3	73.2	75.1	77.0	78.9
Producto interno bruto por habitante (dólares de 1970)	1 220	1 295	1 366	1 436	1 391	1 284	1 295	...
Tasas de crecimiento								
Indicadores económicos de corto plazo								
Producto interno bruto	8.1	9.2	8.4	7.9	-0.5	-5.3	3.5	...
Producto interno bruto por habitante	5.1	6.2	5.5	5.1	-3.1	-7.1	0.9	...
Ingreso nacional por habitante	5.0	6.7	6.8	4.6	-4.8	-7.5	0.6	...
Tasa de desocupación <u>b/ c/</u>	6.9	5.7	4.5	4.2	4.2	6.8	6.0	...
Precios al consumidor								
Diciembre a diciembre	16.2	20.0	29.8	28.7	96.8	80.8	59.2	56.1 <u>d/</u>
Variación media anual	17.5	18.2	26.3	27.9	58.9	101.9	65.4	56.5 <u>d/</u>
Sueldos y salarios reales <u>e/</u>	-3.4	-1.3	-6.7	2.4	-4.3	-23.0	-6.4	-0.1 <u>d/</u>
Dinero <u>f/</u>	32.7	33.1	33.5	32.8	62.1	41.4	63.9	57.8 <u>d/</u>
Ingresos corrientes del gobierno	33.3	35.9	65.6	36.7	63.9	107.6	55.3	56.3 <u>h/</u>
Gastos totales del gobierno	27.1	57.0	56.5	62.9	101.7	73.3	45.8	50.0 <u>h/</u>
Déficit fiscal/gastos totales del gobierno <u>c/</u>	19.7	20.0	16.4	30.3	44.1	30.8	25.8	17.5 <u>h/</u>
Déficit financiero del sector público/PIB <u>c/</u>	5.3	5.4	6.5	14.5	17.6	8.9	7.4	6.7 <u>h/</u>
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios								
	37.9	40.8	55.1	23.1	-6.9	-1.8	12.0	-6.3 <u>i/</u>
Petroleras	74.8	114.6	166.9	40.1	13.3	-2.9	3.5	-8.6 <u>i/</u>
No petroleras	27.5	26.0	16.7	9.8	-27.9	0.1	24.9	-3.7 <u>i/</u>
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios								
	47.9	47.4	53.8	30.6	-36.5	-41.0	25.6	34.7 <u>i/</u>
Relación de precios del intercambio de bienes y servicios								
	2.1	10.0	22.1	2.7	-10.0	-10.9	0.3	...
Millones de dólares								
Sector externo								
Valor de exportaciones de bienes y servicios	10 743	15 129	23 458	28 884	26 895	26 422	29 604	...
Petroleras	1 799	3 861	10 306	14 440	16 362	15 881	16 441	...
No petroleras	8 944	11 268	13 152	14 444	10 533	10 541	13 163	...
Valor de importaciones de bienes y servicios	11 336	16 704	25 683	33 542	21 311	12 575	15 796	...
Saldo de comercio de bienes y servicios	-593	-1 575	-2 225	-4 658	5 584	13 848	13 808	...
Servicio neto de factores	2 771	4 108	6 209	9 531	11 598	8 993	10 218	...
Saldo de la cuenta corriente	-3 259	-5 553	-8 305	-14 074	-5 922	4 966	3 725	...
Saldo de la cuenta de capital	3 692	5 835	9 330	14 775	1 812	-2 945	-1 484	...
Variaciones de las reservas internacionales	433	282	1 025	700	-4 110	2 021	3 201	...
Saldo de la deuda externa total	33 900	39 700	50 700	74 900	88 300	92 100	95 900	...
Tasa cambiaria al 31 de diciembre								
Unificada	22.72	22.80	23.26	26.23				
Controlada					96.48	143.93	192.56	305.00
Libre					148.50	161.35	209.97	380.00

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares; b/ Porcentajes; c/ Promedio ponderado de las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; d/ Al mes de agosto; e/ Se refiere a salarios mínimos y a promedios anuales; f/ Medio circulante, billetes y cuentas de cheques; g/ Al mes de julio; h/ Al mes de junio, i/ Al mes de marzo.

/servicios

servicios pasó de menos del 8% del producto interno bruto en 1978 al 17% en 1981. Ello se refleja en el espectacular aumento en el déficit en cuenta corriente del balance de pagos -de 1 900 millones de dólares en 1977 ascendió a casi 14 000 millones en 1981- cuyo saldo acumulativo en los cuatro años de auge llegó a la cifra insólita de 30 000 millones de dólares. A fin de hacer frente a ese déficit, así como al desajuste financiero del sector público, se acudió al endeudamiento externo, fenómeno que fue facilitado y magnificado por la amplia disponibilidad de recursos en los mercados financieros internacionales y la existencia de tasas de interés reales atractivas (en determinados períodos de signo negativo). Por ese motivo, y también debido a rezagos estructurales en el desarrollo del sector de intermediación financiera, la política crediticia expansiva fue insuficiente para satisfacer las necesidades de la empresa privada, que también acudió con intensidad al expediente de contratar financiamientos externos.

75. La rápida expansión de la demanda global y el rezago en la oferta contribuyeron a crear presiones inflacionarias superiores a las que se registraron en la economía internacional (entre 1980 y 1981, la variación del índice de precios al consumidor fue del orden del 30% anual, en condiciones en que el mismo indicador en los Estados Unidos de América fue del 9%). A pesar de ello, se mantuvo una tasa de cambio virtualmente estable (aun en 1981 el ritmo de deslizamiento cambiario fue muy moderado), generando una creciente sobrevaluación del peso. Tal fenómeno, a su vez, agravó el desequilibrio externo, al estimular las importaciones, desalentar las exportaciones, propiciar la salida de capitales y hacer necesaria la contratación de nuevas líneas de crédito en el exterior. Además, estos últimos fenómenos resultaron amplificadas en determinados períodos por la fijación de tasas de interés poco competitivas dictadas por las autoridades nacionales.

76. Cuando la mayoría de los países de América Latina ya resentían con fuerza el impacto de la recesión internacional, México logró seguir creciendo vigorosamente, pero a costa de crear desequilibrios financieros internos y externos acumulativos cada vez mayores. El saldo de la deuda externa pasó de 34 000 millones de dólares, a finales de 1978, a 75 000 millones, en 1981.

/77. En ese

77. En ese último año, cuatro factores de signo adverso comenzaron a influir poderosamente sobre la evolución de la economía mexicana en los meses siguientes, cuyos efectos siguen vivos hasta el presente. En primer término, se produjeron los primeros síntomas de debilitamiento del mercado de los hidrocarburos, justamente cuando la dependencia de la economía mexicana de la actividad petrolera se había acentuado al máximo. En segundo lugar, como reflejo de las políticas de la principal economía industrializada, las tasas de interés reales se tornaron intensamente positivas, lo cual obligó a destinar una creciente proporción de las divisas generadas por las exportaciones al servicio de la deuda (los intereses pasaron de 2 600 millones de dólares en 1978, a 8 400 millones en 1981). En tercer lugar, la presión contra el peso mexicano -cuyo génesis fue el grado considerable de sobrevaluación cambiaria- se volvió insostenible, contribuyendo a una fuga masiva de divisas en ese año, complicada por las expectativas de los agentes privados de que la política económica habría de sufrir modificaciones a corto plazo. Así se produjo la situación paradójica de que la fuga de divisas contrarrestara parcialmente el influjo de capitales resultante del endeudamiento externo. Finalmente, el país habría de constatar en meses venideros que, por un conjunto de circunstancias -entre otras, la guerra de las Malvinas y el propio deterioro de la economía mexicana-, su acceso al crédito externo habría de interrumpirse abruptamente.

78. Los cuatro fenómenos descritos y la forma en que interactuaron hicieron crisis en 1982. A principios de ese año, las autoridades devaluaron bruscamente el peso y adoptaron otras medidas, no siempre coherentes (por ejemplo, las encaminadas a restringir la demanda se vieron parcialmente anuladas por alzas de consideración en los salarios mínimos). Posteriormente (agosto y septiembre), se adoptaron otras medidas en el ámbito cambiario -primero, la adopción de tasas múltiples, luego, la ampliación de un control generalizado de cambios- y extracambiario -la nacionalización de la banca, la declaración unilateral de una moratoria de 90 días en el servicio de la deuda externa-, todo lo cual contribuyó a agravar el clima de incertidumbre que existía entre una fracción importante de los agentes privados de la economía. Así, hacia finales del año, cuando se produjo el cambio sexenal de administración, la economía enfrentaba una profunda crisis, nacida en la caída

/del nivel

del nivel de la actividad económica -el producto interno bruto declinó en 0.5% después de cuatro años de inusitado auge e importantes logros- y en un clima de acentuados desequilibrios internos y externos.

79. Desde el primero de diciembre de 1982, las nuevas autoridades han enfrentado el difícil dilema de mitigar los desequilibrios descritos y, a la vez, rescatar la posibilidad de acrecentar la producción, la exportación y el empleo. En ese contexto, los puntos neurálgicos de la política económica giraron, y siguen girando, en torno a los siguientes problemas: cómo generar suficientes divisas para viabilizar una razonable tasa de expansión económica y hacer frente a la pesada carga derivada de la deuda externa, tema con derivaciones naturales, entre otras, hacia el diseño de la política cambiaria, la política de endeudamiento externo y la política de estímulos a la exportación; cómo sanear las finanzas del sector público, lo cual vincula a la política del gasto con las políticas tributaria, de tarifas y, nuevamente, de deuda (interna y externa); cómo abatir la inflación, tema íntimamente relacionado con los anteriores, así como con la política salarial, y cómo reactivar el ahorro y la inversión, propósito asociado a la política cambiaria, la monetaria y, en especial, a la de tasas de interés. Como se comprenderá, hay importantes combinaciones y permutas recíprocas en el grado de satisfacción comparativo de los objetivos mencionados.

80. Las nuevas autoridades enfrentaron dichos problemas en el marco del llamado "Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)", entre cuyos objetivos destacaron el control de las presiones inflacionarias, del gasto público, la protección selectiva de la planta productiva y del empleo, y la recuperación del control del mercado cambiario por parte del Estado. El programa recibió apoyo del Fondo Monetario Internacional, a través de un Convenio de Servicio Ampliado por 3 840 millones de dólares (vigente durante el período 1983-1985), complementado por la reestructuración de los compromisos derivados de la deuda externa.^{10/} Asimismo, se formuló un plan de desarrollo de mediano plazo (1983-1988) que postuló cambios estructurales en el aparato productivo, una inserción más eficiente en la economía internacional, una mayor generación de fuentes de trabajo y la creación de condiciones favorables para acceder a una sociedad más igualitaria.

^{10/} Esa reestructuración se explica con mayor detalle en el cuadro 4.

81. En el marco aludido, las autoridades adoptaron un conjunto de medidas concretas tendientes a corregir los desequilibrios internos y externos de corto plazo. En primer término, acordaron una nueva devaluación -que se tradujo en una fuerte subvaluación del peso mexicano- y establecieron un régimen dual de cambios: la tasa "controlada" para bienes esenciales y la "libre" para los no esenciales y la mayoría de los invisibles, ambas sujetas a un deslizamiento diferencial que permitiría su gradual convergencia en el tiempo. En segundo lugar, elevaron la recaudación de los ingresos del sector público, en parte a través del aumento de impuestos -sobre todo los que gravan al consumo- y también a través de una revisión de tarifas y precios de los bienes y servicios públicos, incluyendo los combustibles. A lo anterior se añadió una política de austeridad en el gasto gubernamental. En tercer lugar, se establecieron contactos con las fuentes acreedoras externas, que culminaron con la primera renegociación de los vencimientos de la deuda pública comprendidos en el período agosto de 1982 a diciembre de 1984 (22 500 millones de dólares). Además, se creó un mecanismo -el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios- tendiente a facilitar el pago de las deudas de las empresas privadas con el exterior, proteger a la planta productiva de quiebras por devaluaciones y ampliar las garantías a la banca del exterior. Estas medidas aliviaron, durante cuatro años, el impacto del servicio de la deuda externa. En cuarto lugar, se adoptó una política crediticia restrictiva -congruente con la intención de inhibir la demanda global- y se elevaron las tasas de interés pasivas y activas (aunque a la postre resultaron negativas en términos reales durante la mayor parte del primer año de su aplicación). En quinto lugar, se optó por seguir una política salarial restrictiva. Finalmente, se dieron los primeros pasos tendientes a sustituir el régimen de licencias a la importación por un régimen arancelario, con miras a fomentar la competitividad de las plantas industriales existentes. Ese paquete de medidas se complementó con acciones específicas encaminadas a revertir el ambiente de incertidumbre en que se movían los agentes privados y a estimular tanto la inversión nacional como la foránea.

82. La intensidad con que se aplicó cada uno de dichos instrumentos de la acción gubernamental varió en el tiempo -por ejemplo, se siguió una política del gasto público un tanto más liberal a partir del segundo semestre de 1984 que en el período precedente, y la política salarial también fue menos restrictiva en 1984 con respecto al año anterior-, pero en esencia se mantuvieron las mismas orientaciones establecidas desde diciembre de 1982. Los resultados de esas políticas empezaron a producirse en 1983, se perfilaron con mayor claridad en 1984, y luego se desdibujaron a mediados de 1985, como se señala más adelante. El conjunto de políticas tendientes a frenar la demanda global, muy especialmente la política cambiaria, surtieron un efecto rápido en relación con el desequilibrio externo, en parte a través del estímulo a las exportaciones (petroleras y no petroleras), pero particularmente al contribuir a una severa contracción en las importaciones. Así, el superávit comercial ascendió a casi 14 000 millones de dólares, tanto en 1983 como en 1984, lo cual permitió hacerle frente con creces al pago de los intereses sobre la deuda externa, acumulando un superávit en cuenta corriente de casi 5 000 millones de dólares en 1983 y de 3 725 millones en 1984, y generando también un importante aumento en las reservas monetarias internacionales. Ello significó que el país se convirtiera, por primera vez en muchísimos años, en exportador neto de capitales, valga decir, se produjo un proceso de desahorro externo, no obstante que la presión sobre la cuenta de capital se vio aliviada por la posposición de parte de las amortizaciones de deuda externa hasta 1987.

83. En lo que se refiere a las finanzas públicas, las medidas tributarias y ajustes tarifarios, aunados a la política restrictiva del gasto -la participación relativa de los gastos del Gobierno Federal, excluyendo el pago de intereses y la amortización de la deuda pasó de más del 28% en 1982 a menos del 23% en 1985- permitieron reducir el déficit financiero del sector público de un 17.6% del producto interno bruto en 1982 al 8.9% en 1983 y 7.4% en 1984.

84. Como era de esperarse, los avances para corregir el desequilibrio externo y atenuar el déficit en las finanzas públicas tuvieron un costo social elevado en términos del nivel de actividad económica y del bienestar de amplios estratos de la población, sobre todo en 1983. En ese año, el producto interno bruto sufrió un virtual desplome, al contraerse en más del 5% en términos reales. Al mismo tiempo, el desempleo abierto y el

/subempleo

subempleo aumentaron, y los salarios mínimos reales sufrieron una reducción del 23%. El panorama mejoró en 1984 -especialmente en el segundo semestre- por el efecto rezagado del repunte de las exportaciones, un aumento en la inversión privada, y una política menos restrictiva en materia del gasto público y del crédito. Con todo, el desempleo abierto no cedió, los salarios mínimos reales volvieron a sufrir un descenso (esta vez del 6.4%) y la recuperación del producto apenas superó la tasa de crecimiento vegetativo de la población. Así, el ingreso por habitante a finales de 1984 fue comparable al ya registrado en 1979.

85. Aún más significativo resultó el hecho de que no se haya logrado abatir la inflación con la celeridad postulada en el programa de gobierno. Si bien las presiones inflacionarias han seguido una clara tendencia a la desaceleración, esa tendencia ha sido muy lenta (la variación de diciembre a diciembre del índice de precios al consumidor fue de 98.8% en 1982, 80.8% en 1983 y 59.2% en 1984). Asimismo, la naturaleza de la inflación cambió durante el período examinado; si bien en 1982 y años anteriores su origen se encontraba claramente en el exceso de demanda, posteriormente se convirtió en inflación de costos -en particular vienen influyendo el aumento de los costos unitarios de la producción, asociados a la menor utilización de las capacidades instaladas; las frecuentes revisiones de los precios y tarifas de los suministros públicos; las elevadas tasas de interés nominales; el deslizamiento cambiario; los ajustes salariales-, magnificada por un cuadro de inercia inflacionaria heredada con serias distorsiones en la estructura de precios relativos y, especialmente, de expectativas de futuros aumentos de precios. La lentitud con que la inflación ha cedido incubó, a su vez, nuevos dilemas en la conducción de la política económica. Así, por ejemplo, las correcciones del tipo de cambio y los ajustes salariales variaron a ritmos inferiores a la inflación tanto en 1983 como en 1984, contribuyendo lo primero a una erosión progresiva en el grado de subvaluación del peso, y lo segundo a un freno adicional a la posibilidad de activar la oferta.

86. En dos ocasiones las autoridades corrigieron ligeramente el ritmo del deslizamiento cambiario, pero en ambos casos esa corrección se quedó corta para evitar una progresiva erosión del grado de subvaluación del peso,

/hasta que

hasta que durante el segundo trimestre de 1985 se alcanzó el precio de paridad (tasa controlada) del peso frente al dólar estadounidense, y después posiblemente se haya llegado incluso a una ligera subvaluación. Este fenómeno coincidió en el tiempo con una evolución desfavorable de la demanda externa, atribuible a la desaceleración de la economía de los Estados Unidos de América, y particularmente al debilitamiento del mercado internacional del petróleo, que obligó a México a reducir precios en tres ocasiones en los últimos siete meses, y que ha dado origen a un deterioro sistemático en los precios de intercambio.^{11/}

87. Simultáneamente, como se dijo, la economía inició una recuperación a partir de mediados de 1984, la cual se reflejó en un rápido aumento en el nivel de las importaciones, reforzando las tendencias al desequilibrio externo descritas anteriormente. Como consecuencia de este conjunto de factores de origen interno y foráneo, el valor de las exportaciones durante el primer semestre de 1985 disminuyó en 14.2% en relación con el mismo período del año anterior (la caída fue de la misma magnitud en las exportaciones de petróleo y en las no petroleras); en cambio, el valor de las importaciones reflejó un aumento del 35.5%. De mantenerse tales tendencias, el saldo comercial a finales del año registraría un superávit de 7 000 millones de dólares (en comparación con 14 000 millones en 1984), mientras que la cuenta corriente nuevamente registraría un déficit del orden de los 2 000 millones de dólares (en comparación con el superávit de 3 700 millones en 1984).

88. Por añadidura, la necesidad de seguir una política del gasto público menos restrictiva en 1984-1985 -en parte para enfrentar el creciente servicio sobre la deuda pública interna- coincidió con un desempeño pausado en el comportamiento de los ingresos públicos. Aquí influyeron la caída en los precios internacionales del petróleo y, en parte, rezagos en la aplicación de ajustes a los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos (otra de las consecuencias de haber subestimado el ritmo de inflación en el presupuesto público consolidado). Así, mientras que los ingresos del Gobierno Federal, a precios corrientes, crecieron un poco más del 56% durante el primer semestre de 1985 en relación con el mismo período de 1984, los ingresos de los organismos y empresas apenas lo

^{11/} En febrero, México cotizaba el petróleo "Maya" a 25.50 dólares por barril y el "Istmo" a 29.00 dólares. En la actualidad el primero se cotiza a un precio promedio de 23.00 dólares (el precio varía de 22.50 a 23.50, según el destino) y el segundo a 26.50 dólares (el precio varía de 26.25 a 26.75).

hicieron en 38.7%. En cambio, el gasto corriente del Gobierno Federal se expandió aproximadamente en 50%, y el de inversión en casi 90%, mientras que los gastos totales de las empresas y organismos públicos crecieron en 53%. En síntesis, la caída de ingresos descrita, especialmente la de los organismos y empresas estatales, sumada a una leve reactivación del gasto -corriente de parte de las empresas, de capital de parte del Gobierno Federal- contribuyeron a que el déficit presupuestal fuese casi 60% mayor al registrado en igual período del año precedente. Si a lo anterior se suma el déficit del resto del sector público y del sistema de intermediación financiera oficial, el llamado "déficit financiero global" aumentó en 80%. Ello significa que, de mantenerse esa tendencia durante el resto del año, el déficit financiero ascendería al 6.7% del producto interno bruto, en vez del 5.1% estimado en el presupuesto y en el programa financiero aprobado a inicios del año. (Véase el cuadro 4.)

89. El deterioro reciente en las finanzas públicas tuvo, entre otras consecuencias, un importante impacto sobre el panorama monetario, en especial frente a las severas restricciones en la disponibilidad del financiamiento externo. Durante el primer semestre de 1984 casi el 30% del déficit del sector público se financió con recursos externos, mientras que en el mismo período de 1985 se registró un desfinanciamiento neto externo, al acudir a fuentes internas para cubrir la totalidad del déficit y parte de la amortización de la deuda externa. Ello obligó al Gobierno Federal a competir activamente en el sistema de intermediación por la movilización de recursos domésticos; la colocación de valores entre el público se triplicó durante el primer semestre de 1985 en comparación con el mismo período del año precedente. De aquí se siguieron dos efectos inmediatos: la iliquidez de la banca para otorgar créditos normales al sector privado, y el ascenso de las tasas de interés que ya se perfilan como una de las principales causas de la rigidez del gasto público.^{12/} Así, el deteriorado cuadro financiero del sector público, y la política restrictiva dictada por las autoridades monetarias, tienden a afectar la disponibilidad de fondos prestables y, por ende, la capacidad de recuperación de las empresas privadas.

^{12/} El aumento gradual de las tasas de interés durante 1985 (el costo medio de captación pasó de 47% en enero a 55% en junio) reflejó las tensiones inflacionarias de la economía y la activa competencia en la movilización de recursos (los Certificados de Tesorería de la Federación llegaron a ofrecer tasas pasivas 13% por encima del costo promedio de captación y las tasas interbancarias en varias oportunidades han excedido el 100%).

Cuadro 4

MEXICO: EVOLUCION DE LAS FINANZAS DEL SECTOR PUBLICO DURANTE
EL PRIMER SEMESTRE, 1984 Y 1985

(Miles de millones de pesos)

	Asignación anual presupuesto 1985	Gastos efectuados		Variación (%)
		1984	1985	
<u>Ingresos</u>	<u>13 449</u>	<u>4 392</u>	<u>6 490</u>	<u>47.8</u>
Gobierno federal	7 683	2 261	3 534	56.3
Organismos y empresas controlados presu- puestalmente	5 766	2 131	2 956	38.7
<u>Gasto bruto</u>	<u>18 110</u>	<u>6 080</u>	<u>8 674</u>	<u>42.7</u>
Amortizaciones de la deuda y adefas	2 941	1 217	1 432	17.7
Gasto neto	15 169	4 863	7 242	48.9
Gobierno federal	10 195	2 487	4 043	62.6
Gasto corriente	1 933	416	624	50.0
Inversiones	846	76	142	86.8
Transferencias	3 188	712	1 345	88.8
Participaciones	1 290	388	594	53.2
Intereses	2 938	896	1 339	49.4
Organismos y empre- sas controlados presupuestalmente	4 974	2 376	3 199	34.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

90. Recogiendo los aspectos salientes de lo que antecede, habría que resaltar que con la incipiente recuperación económica -que coincidió con un deterioro en las condiciones externas- volvieron a agravarse los desequilibrios seculares de la economía que tan afanosamente se ha buscado corregir. Hacia mediados de 1985, como se dijo, la economía estaba repuntando (el volumen de la producción industrial en el primer semestre de 1985 fue 7% superior al registrado durante el mismo período de 1984), pero nuevamente se planteó el desequilibrio externo; el déficit financiero del sector público también observaba deterioro; las tensiones inflacionarias no cedían de manera significativa (la variación promedio del índice de precios al consumidor de doce meses varió de 60.8% anual en enero a 56.5% anual en agosto) y las necesidades financieras del sector público, ante la interrupción de los flujos del ahorro externo, desplazaron al sector productivo privado del acceso al crédito bancario.

91. Entre junio y septiembre de 1985 el panorama continuó deteriorándose. Ante las expectativas del público sobre la necesidad de ajustar el deslizamiento del tipo de cambio, se acentuó la salida de capitales, fenómeno que se reflejó, entre otros, en la creciente brecha entre la cotización del peso en el mercado controlado y la tasa "libre" (más de 30%), dificultando cada vez más el manejo de los mercados cambiarios. Para contrarrestar la salida de capitales, las autoridades acordaron en julio una nueva devaluación y cambios en la conducción de la política cambiaria. Se devaluó la tasa controlada en aproximadamente 20%, y se cambió el sistema de deslizamiento cambiario de una tasa fija predecible a un sistema sin anuncio previo aplicable al mercado controlado, mientras la tasa "libre" quedó librada a las fuerzas del mercado que, de inmediato, se reflejó en una variación inicial superior al 50%. Si bien las medidas se orientaron a corregir el desequilibrio externo, no dejaron de repercutir adversamente sobre las finanzas del sector público y sobre las expectativas inflacionarias.

92. Junto a la política cambiaria se instrumentaron otras disposiciones tendientes a corregir los desequilibrios macroeconómicos. En primer lugar, se aplicaron correcciones al presupuesto original del Gobierno Federal, recortando

/programas

programas de inversión y particularmente de gasto corriente, con el objeto de hacer frente a los menores ingresos, los mayores pagos de intereses sobre la deuda pública interna, y la necesidad de hacer la ejecución del presupuesto menos dependiente del crédito. Los nuevos recortes, sumados a restricciones acordadas en meses precedentes, habrían de reducir el presupuesto de gastos en 700 000 millones de pesos. Como parte de esta disposición, se produjo una importante reforma administrativa tendiente a racionalizar las actividades del gobierno, que habría de suprimir alrededor de 15 000 puestos públicos. En segundo lugar, las autoridades monetarias decidieron restringir más la expansión crediticia. Ya a principios de 1984 se dio prelación a las operaciones de mercado abierto como instrumento de regulación monetaria. De esa forma, el encaje legal de 49% que se tenía hasta 1984 se sustituyó por un encaje marginal del 10% y el 35% por compras de valores gubernamentales o "bonos de regulación". Durante el mes de junio, dado el agravamiento de los desequilibrios financieros, se estableció un "pacto de caballeros" entre el banco central y el resto de los bancos en el sentido de no recanalizar al crédito el 90% de la captación marginal. Esa disposición habría de afectar sustancialmente la capacidad crediticia de los bancos. Finalmente, y en el marco del llamado "Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEX)", se aceleró la decisión de sustituir permisos previos a la importación por aranceles, con miras a ganar eficiencia y acentuar la vocación exportadora de las empresas nacionales.

93. En síntesis, todo el período examinado se caracteriza por el esfuerzo de las autoridades mexicanas para corregir desequilibrios fundamentales de la economía y a la vez reactivar la producción sobre nuevas bases. A lo largo de los últimos tres años, a pesar de logros importantes, los mismos problemas que la administración encontró en diciembre de 1982 seguían latentes en septiembre de 1985 y, en algunos aspectos, se agravaron ante las perspectivas inciertas del mercado internacional del petróleo. Las constantes entre los objetivos de la política económica (abatir la inflación, lograr suficiente holgura en el balance de pagos y las finanzas públicas a fin de atender las necesidades de una economía en expansión y crear las condiciones para que esa expansión resulte suficiente para elevar el nivel de bienestar de las mayorías, y sostenida como para asegurar el

/desarrollo

desarrollo del país a largo plazo) hacen girar la preocupación de las autoridades en ciertos puntos neurálgicos -el gasto público, la política de ingresos del sector público, la política crediticia, la política de tasas de interés, la política salarial, la política de precios, la política cambiaria- que, como se verá en seguida, resultaron directa o indirectamente afectados por los efectos del terremoto.

94. De otra parte, está el escaso margen de maniobra de las autoridades para abordar un nuevo conjunto de políticas. Baste señalar que en la actualidad, y no obstante la reestructuración de préstamos externos por 48 500 millones de dólares, cuyos vencimientos corresponden al período 1985-1990, y la reducción en las tasas internacionales de interés en meses recientes, más del 50% de las divisas generadas por concepto de la exportación de bienes y servicios se destina al servicio de la deuda foránea. (Véase el cuadro 5.) Por otra parte, más del 40% del presupuesto de gastos del Gobierno Federal se destina al servicio de la deuda interna y externa. A todo lo anterior, se suma el hecho de que algunas variables críticas en la economía mexicana, como el precio del petróleo y las tasas de interés internacionales, escapan totalmente al control de las autoridades mexicanas e introducen un ingrediente de incertidumbre en cualquier ejercicio de programación de la economía y de la política económica.

Cuadro 5

MEXICO: INDICADORES DE LA DEUDA EXTERNA

(Millones de dólares)

	Saldo de la deuda a finales de año				Amortizaciones programadas antes de las renegociaciones b/						Amortizaciones programadas después de las renegociaciones b/					
	1982	1983	1984	1985 ^{a/}	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total	87 608	93 779	96 651	97 019	13 322	10 831	14 813	15 744	14 215	11 119	7 038	3 736	6 670	6 266	7 863	7 598
Sector público	59 730	66 559	69 378	69 956	10 921	9 310	13 483	12 059	10 466	7 808	4 637	2 215	5 340	2 581	4 114	4 287
Bancos comerciales Acreedores	46 386 13 344	54 090 12 469	56 866 12 512	57 361 12 595	8 585 2 336	7 345 1 965	11 879 1 604	10 478 1 581	9 531 935	6 779 1 029	2 301 2 336	250 1 965	3 736 1 604	1 000 1 581	3 179 935	3 258 1 029
Banco Mexicano	8 531	6 909	6 340	6 130	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bancos comerciales Acreedores	8 386 145	5 146 1 763	4 999 1 341	4 999 1 131	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Sector privado	19 107	19 107	18 500	18 500	2 401	1 396	1 050	3 228	2 992	2 577	2 401	1 396	1 050	3 228	2 992	2 577
Bancos comerciales Acreedores	14 557 4 550	14 557 4 550	15 415 3 085	15 415 3 085	645 1 756	894 502	620 430	3 064 164	2 914 78	2 577 -	645 1 756	894 502	620 430	3 064 164	2 914 78	2 577 -
FMI	240	1 204	2 433	2 433	-	125	280	457	757	734	-	125	280	457	757	734

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a/ Al mes de marzo.

b/ La primera renegociación de la deuda pública se realizó en 1983, por un monto de 23 600 millones de dólares de corto y mediano plazo, cuyas condiciones fueron de ocho años de plazo con cuatro años de gracia, margen sobre la tasa LIBOR de 1.88% y comisiones de 1.0%. La segunda renegociación se realizó durante el presente año, por un monto de 48 500 millones de dólares a 14 años de plazo y margen sobre la tasa LIBOR de 1.13%. Adicionalmente, a finales del mes de septiembre del presente año, las autoridades lograron un acuerdo con los principales acreedores para diferir el pago de 950 millones de dólares constituidos por amortizaciones correspondientes a los compromisos de 1985.

IV. PRINCIPALES REPERCUSIONES DEL DESASTRE SOBRE LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA MEXICANA

95. A primera vista, la cuantificación de los daños ocasionados por el terremoto podría llevar a pensar que el esfuerzo de reconstrucción podría absorberse sin dificultad, máxime si el gasto que ello ocasione se extiende a través de un período de dos o tres años. Aun cuando en términos absolutos la pérdida de 1 300 000 millones de pesos (4 000 millones de dólares) es importante (y la vida de más de ocho mil personas, desde luego, irreparable), cuando se sitúa el desastre en términos relativos se constata que el valor de esas pérdidas sólo equivale al 2.7% del producto interno bruto estimado para 1985; el 13.5% de la formación bruta de capital del mismo año, o el 11% del gasto total del Gobierno Federal. Sin embargo, la secuela de efectos del desastre no puede examinarse como fenómeno aislado; se inscribe más bien, como se demostró en el capítulo anterior, en una coyuntura sumamente difícil en la que se debate la economía mexicana. Las erogaciones impostergables de reconstrucción incidirán sobre las variables más sensibles de la política económica, como lo son el gasto público, la política crediticia, la estructura de precios y el balance de pagos. La discusión sobre cómo abordar esas exigencias financieras podría llegar a involucrar temas tan candentes como la posibilidad de continuar en la dirección impresa a la política económica en el contexto del programa de estabilización, y la posibilidad de seguir atendiendo el servicio de la deuda pública externa, ante las necesidades adicionales de importación que seguramente acompañarán a cualquier esfuerzo de reparación de los daños del sismo.

96. La superposición de las implicaciones financieras del desastre a las grandes variables macroeconómicas se reproduce a nivel microeconómico, e incluso a nivel individual. El desastre sobrevino, en efecto, en un momento en que importantes segmentos de la población -justamente los más afectados por los sismos- habían sufrido una erosión sistemática de su nivel de ingreso, a lo cual se suma ahora la pérdida de activos y una capacidad disminuida para reponerlos. La misma conjetura podría resultar válida para una gran cantidad de empresas -muchas microempresas- que sufrieron pérdidas y se ven ahora ante la necesidad de rehabilitar o reconstruir sus instalaciones físicas y su

/acervo

acervo de capital. Todo lo anterior podría desatar nuevas tensiones y demandas sociales al sector público que dificultarían, aún más, el complejo manejo de la política económica.

97. Por otra parte, la reconstrucción no se limita a la simple reposición de lo perdido. Aun cuando las autoridades no han tenido tiempo para diseñar un programa integral para abordar la secuela del desastre sísmico, las primeras acciones ya emprendidas sugieren que ello se hará en el marco más amplio de la remodelación urbana del área metropolitana de la ciudad de México, y de la búsqueda deliberada de la descentralización de actividades a nivel nacional.^{13/} En ese sentido, las inversiones que supone reparar la infraestructura dañada, reubicar y alojar a los damnificados, reconstruir o reparar las escuelas y hospitales, reactivar las numerosas empresas que se quedaron sin local y, en general, reurbanizar zonas dentro y fuera del Distrito Federal, pueden entrañar inversiones que demandarán una masa de recursos superior a lo estrictamente perdido. Resulta imposible cuantificar esa masa, puesto que los programas de reconstrucción, se insiste, no se han podido diseñar, ni se han tomado decisiones finales sobre la celeridad con que el país desea y puede abordarlos.

98. Con todo, superada la etapa de emergencia y la de rehabilitación, la reconstrucción plantea la necesidad de abordar algunas tareas sin dilación. Entre éstas están las de atender y realojar a los damnificados; reparar la infraestructura de comunicaciones y la red de abastecimiento de agua; remover escombros y demoler los edificios que constituyen un peligro para la población y resolver, de alguna manera, el déficit de infraestructura escolar y especialmente infraestructura hospitalaria que repentinamente surgió en la capital de la República Mexicana. Igual urgencia reviste reconstituir la infraestructura hotelera y la de las actividades productivas o de servicios que sufrieron daños. Al margen de si será el sector público o el privado el que aborde estas tareas -sin duda será una combinación de ambos- la reconstrucción tiene implicaciones financieras y materiales, y el gasto asociado gravitará en torno al sector de la construcción, cuyo efecto multiplicador sobre el resto de la economía es elevado. Ello significa, por un lado, la oportunidad de contribuir a la reactivación de la economía aprovechando una

^{13/} Véase el discurso del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid, difundido en todos los medios de comunicación social el día 3 de octubre de 1985.

amplia capacidad ociosa tanto en materia de servicios, como el suministro de insumos a la industria de la construcción. Sin embargo, de otra parte, estará la renovada demanda de importaciones, no tanto por el efecto directo de la inversión potencial -la edificación en México precisa pocos insumos importados (menos de 5%)-, sino por el efecto indirecto de una reactivación aun moderada de la demanda, frente a la elevada propensión marginal a importar, como se viene observando en los doce meses previos al desastre.

99. En síntesis, si bien el sismo obviamente ocasionó, entre sus múltiples consecuencias, pérdidas directas a diversos sectores, la incidencia principal de la reconstrucción habrá de evaluarse a través de sus repercusiones sobre las principales variables macroeconómicas y sobre la conducción de la política económica. Las decisiones que se adopten en torno a la reconstrucción, en efecto, influirán en la composición y el nivel del gasto público y del crédito, y por esa vía sobre el balance de pagos, la estructura de precios, los niveles de empleo, y las finanzas públicas. Dicho de otra manera, la reconstrucción incide precisamente sobre lo que aun antes del desastre eran los puntos neurálgicos de la economía y de la política económica. De ahí que ni el gobierno mexicano ni la comunidad internacional habrán de concebir la reconstrucción como una actividad aislada, sino en el contexto global de la política económica que debe ahora hacerse cargo de dicha reconstrucción como un desafío adicional al cúmulo de problemas que ya se venían enfrentando.

100. En ese orden de ideas, sería tan erróneo plantear el aumento desenfrenado en el gasto público y la ampliación del crédito al margen de las considerables restricciones que la economía mexicana ya venía enfrentando con antelación, así como pensar que el programa de estabilización previamente trazado podrá seguirse aplicando sin modificación alguna, frente a la magnitud de las pérdidas y el imperativo de atender al menos parte de las mismas sin demora. Más bien, se precisa la adopción de un enfoque pragmático que permita afrontar las implicaciones financieras de la reconstrucción en lo que resta de 1985 y durante el próximo bienio, introduciendo los cambios necesarios en las orientaciones de la política económica, a la vez que se sientan simultáneamente las bases para reactivar la economía en un contexto de estabilidad financiera. Ese enfoque precisaría completar las acciones internas con el apoyo de la comunidad internacional, cuya expresión más clara se concretaría a ensanchar el financiamiento externo neto al país durante el período 1985-1987, a fin de que el gobierno continúe aplicando las

/políticas

políticas de estabilización en el marco de un programa donde sea admisible un mayor nivel de actividad económica del originalmente previsto. Cabe señalar que la reestructuración de las obligaciones actuales nacidas en el servicio de la deuda externa, aun cuando representaría un inegable alivio temporal, podría a la postre complicar el problema de la acumulación de adeudos en circunstancias en las que la capacidad para servir las oportunamente y a la vez mantener una expansión normal de las importaciones no necesariamente se habrá recuperado. Una vez que las autoridades mexicanas tengan la oportunidad de revisar su programación financiera a la luz de las nuevas circunstancias que el país enfrenta, será más fácil precisar el alcance, tipo y duración del alivio que el país requiere para salir adelante en su esfuerzo por reactivar la economía sobre nuevas bases que contemplen, entre otros aspectos, la reconstrucción.

101. No se ha intentado en este informe elaborar proyecciones alternativas sobre cómo hubiera evolucionado la economía mexicana durante 1985 antes y después del desastre. Si bien un ejercicio de esa naturaleza no plantea problemas metodológicos insuperables, éste resultaría prematuro por cuanto las autoridades nacionales no han dispuesto del tiempo para examinar las opciones a su alcance para adaptar la política económica a las nuevas exigencias de la reconstrucción. Menos aún se intentó un ejercicio prospectivo hacia los años venideros ya que, a la consideración anterior, se suman las incógnitas derivadas de la evolución futura de algunas variables críticas de origen externo (precios del petróleo, tasas de interés, disponibilidad de financiamiento) que inciden de manera determinante sobre el desempeño de la economía mexicana. Lo que se intenta, más bien, es ilustrar, a través de un análisis de las consecuencias directas e indirectas de la reconstrucción, la manera de incorporar esa variable imprevista a la problemática que ya enfrentaba la política económica, y cómo ello podría alterar el comportamiento de las principales variables macroeconómicas.

102. Así, en el corto plazo -en lo que resta de 1985- las repercusiones directas más obvias de las secuelas de los sismos, además de las pérdidas de vidas humanas, de acervo de capital y de patrimonio personal a que alude el capítulo II, se encuentran en su probable efecto sobre las finanzas del sector público; el sistema de intermediación financiera y en especial la función crediticia, el balance de pagos y el ingreso personal. A lo anterior

/habrá

habrá que sumar los efectos dinámicos de la reconstrucción, tanto en el último trimestre de 1985 como para el próximo bienio. Esos efectos obviamente serán función de un conjunto de decisiones de parte de las autoridades mexicanas cuyo alcance resulta prematuro anticipar, pero que nuevamente tendrán repercusiones sobre las finanzas públicas, la política crediticia, el empleo, el nivel global de la actividad económica y de ahí el balance de pagos.

103. En lo que se refiere a los efectos directos, ya quedó señalado que unas 150 000 personas quedaron desempleadas temporalmente, con una pérdida de ingreso aproximado de 27 000 millones de pesos hasta que logren retomar una ocupación productiva. El efecto de esa contracción en la demanda global se verá parcialmente contrarrestado por las transferencias que entraña la cooperación ofrecida a los damnificados durante el período de emergencia, tanto por agencias nacionales -públicas y privadas- como por fuentes internacionales. Simultáneamente, se originará una caída abrupta en la oferta de bienes y servicios producidos y dañados por las empresas afectadas o destruidas. Se estima que esa caída podría ascender a un monto cercano a los 75 000 millones de pesos en el resto de 1985. En todo caso, la incidencia relativa de la contracción aludida en la demanda y oferta global es muy baja; no lo suficiente como para tener un impacto perceptible sobre los grandes agregados macroeconómicos.

104. En cambio, los efectos del sismo tenderán a agravar los desequilibrios que venían afectando a las finanzas del sector público. Del lado de los ingresos, algunas empresas públicas sufrieron pérdidas en su capacidad de generarlos debido a daños a sus instalaciones; entre éstas, se destacan, como ya quedó señalado, el sistema telefónico (33 000 millones de pesos), la Comisión Federal de Electricidad (3 500 millones) y la que suministraba agua al Distrito Federal (1 000 millones). Al menos una empresa paraestatal productora de bienes (la siderúrgica Lázaro Cárdenas) registrará pérdidas en ventas por 4 000 millones de pesos, aunque parte de esa pérdida podría reponerse a futuro mediante un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada. De otra parte, muchos servicios públicos se suministraron en forma gratuita durante la emergencia -transporte, comunicaciones, correos- con el consiguiente impacto sobre las finanzas de las empresas correspondientes (1 000 millones de pesos). Asimismo, es de suponer que el Gobierno Federal sufrirá una merma en la recaudación de impuestos durante algún tiempo, tanto por la gran

/cantidad

cantidad de empresas afectadas por el sismo como por el trastorno que éste provocó en los sistemas de administración y recaudación fiscal.

105. Del lado de los egresos, el sismo ocasionó, y seguirá ocasionando, gastos inaplazables, tanto para las tareas de auxilio y rescate, como para las primeras acciones para enfrentar la emergencia. Se estima de manera muy preliminar que el sector público mexicano tuvo que erogar unos 24 000 millones de pesos para este tipo de tarea, incluyendo la provisión de bienes de subsistencia, atención médica, albergue provisional, etc. Un gasto mucho mayor se precisará para las tareas de demolición, remoción de escombros y limpieza, las cuales estarán a cargo del gobierno, y cuyo costo se estima muy preliminarmente en casi 50 000 millones de pesos. En balance, se estima que el sector público dejará de percibir entre septiembre y diciembre unos 43 000 millones de pesos en comparación con la trayectoria que tenían los ingresos públicos antes de los sismos, y que tendrá que absorber gastos no previstos del orden de los 75 000 millones de pesos, sin tomar en cuenta gastos de reconstrucción. Ello dilataría el déficit del sector público en unos 117 000 millones de pesos, lo cual equivale al 0.2% del producto interno bruto. Dicho de otra manera, los primeros efectos del desastre sobre las finanzas públicas contrarrestarán en el último trimestre del año, al menos en parte, el considerable esfuerzo realizado por las autoridades durante los primeros nueve meses para restringir el gasto público y reducir el déficit financiero del sector público.

106. En lo que se refiere al sistema bancario, la reconstrucción no sólo planteará una inusitada presión crediticia -sólo el gremio de los hoteleros ya señaló la necesidad de financiamiento inicial de emergencia por 15 000 millones de pesos-, sino que también es previsible que se interrumpa la recuperación normal de créditos otorgados a muchas de las empresas damnificadas. Así, a menos que las autoridades monetarias flexibilicen la política crediticia, la iliquidez de los bancos tenderá a agravarse justamente cuando se acrecentará la demanda crediticia. Resulta prematuro cuantificar esta variable, pero obviamente se tendrán que tomar en cuenta en la adaptación de la política económica las circunstancias que surgieron a raíz de los acontecimientos del 19 y 20 de septiembre.

/107. Si bien

107. Si bien el impacto inicial del desastre sísmico sobre el balance de pagos probablemente será neutral durante el breve horizonte temporal que se comenta, en el mediano plazo éste será fuertemente negativo. Se estima que el turismo internacional dejará de aportar unos 200 millones de dólares al país en lo que resta del año como efecto directo (reducción de infraestructura hotelera) e indirecto (resistencia a viajar a zonas devastadas; temor a nuevos sismos) del desastre. También se estima una reducción en las exportaciones no petroleras por las industrias afectadas por los temblores -básicamente la del vestuario- por 100 millones de dólares. Asimismo, las primeras acciones de emergencia, rehabilitación y reconstrucción precisarán importaciones por unos 300 millones de dólares. No obstante, del lado de los ingresos habrá que contabilizar los donativos en recursos financieros y en especie para atender la emergencia (se estima su monto en 150 millones de dólares) y sobre todo el pago de los reaseguros sobre lo finiquitado por las empresas aseguradoras nacionales (300 millones de dólares, suponiendo que se liquide aproximadamente el 60% de las reclamaciones totales en lo que resta del año). Por añadidura, como se sabe, las autoridades hacendarias del país acordaron una posposición de 180 días en la amortización de 950 millones de dólares correspondiente a una parte de la deuda que el sector público contrató en 1983 con los acreedores privados, mientras que varios organismos multilaterales han facilitado el desembolso acelerado de recursos que México ya tenía contratados. Como se precisa en seguida, al efecto inmediato anterior habría que sumar los resultados fuertemente negativos que la reconstrucción tendrá sobre la cuenta corriente del balance de pagos, tanto en lo que resta de 1985 como en el futuro, atribuibles a las consecuencias indirectas de la reconstrucción en el nivel de las importaciones.

108. Finalmente, en el cortísimo plazo las secuelas de los eventos recientes podrían contribuir a acentuar las presiones inflacionarias que vienen afectando a la economía mexicana, aunque es de suponer que ese impacto no habrá de tener una intensidad significativa, y en todo caso no admite cuantificación. Podrían presentarse, por ejemplo, algunos escollos puntuales de abastecimiento, con su consiguiente impacto sobre los precios, aunque cabe señalar que, en general, el abastecimiento se mantuvo dentro de parámetros normales inmediatamente después de los sismos, no obstante la gran cantidad de pequeños comercios que se vieron afectados. Quizás más importante podría ser el hecho de que la desarticulación de algunas actividades podría nutrir presiones de carácter

/especulativo

especulativo que estaban presentes aun antes del desastre. En el corto plazo, el impacto más obvio de ese fenómeno sobre los precios consistirá en su tendencia a encarecer los arrendamientos de determinado tipo de vivienda y de locales para oficinas. También podría encarecer el suministro de algunos servicios, como los de hospitalización, mientras perdure la escasez de camas hospitalarias en el Distrito Federal. En el mediano plazo, la evolución de las presiones inflacionarias no solamente está ligada al comportamiento del gasto público y la expansión crediticia, sino a decisiones de política económica que podrían incidir sobre la estructura de precios y sobre los precios relativos. Entre esas decisiones cabe mencionar la posibilidad de eliminar o reducir subsidios a un conjunto de servicios públicos brindados a la población del área metropolitana del Distrito Federal (agua, transporte, recolección de basura) en el marco de una posible política que persiga de desconcentración geográfica.

109. En cuanto a los efectos indirectos de la reconstrucción, éstos habrán de reflejarse en mayor grado sobre la demanda global, el gasto público, el financiamiento crediticio y el balance de pagos. Como se dijo, resulta imposible cuantificar ese impacto sin conocer la magnitud del esfuerzo de la reconstrucción, y especialmente las implicaciones financieras de postularla en el marco de una descentralización de actividades a nivel nacional, así como en el contexto del plazo en que se pretendería reponer el patrimonio perdido. Con base en los órdenes de magnitud de las pérdidas estimadas y enumeradas en el capítulo III, sin embargo, y simplemente a título ilustrativo, se pueden formular algunas apreciaciones sobre el impacto indirecto potencial de la reconstrucción.

110. Para el efecto, se parte de tres premisas. Primero, que el gasto de la reconstrucción será adicional a, y no sustitutivo de, los gastos que se hubieran producido como parte del desempeño normal de la economía en ausencia de la reconstrucción. Segundo, que, a precios constantes, el esfuerzo de la reconstrucción equivaldrá exactamente a las pérdidas materiales sufridas; o sea, se hace caso omiso de las implicaciones financieras de un esfuerzo más integral de reconstrucción. Tercero, que ese esfuerzo se distribuirá temporalmente entre el último trimestre de 1985 y el bienio 1986 y 1987 de forma tal que se invertirán 275 000 millones de

/pesos

pesos en lo que resta del presente año; 540 000 millones en 1986 y 334 000 millones en 1987.^{14/} Virtualmente, todo ese gasto gravita en torno al sector de la construcción.^{15/} (Véase el cuadro 6.)

111. En ese orden de ideas, y como punto de partida, se pueden formular algunas apreciaciones sobre la importancia relativa del sector de la construcción en el comportamiento global de la economía mexicana. Se estima, con base en las hipótesis enumeradas y en el efecto multiplicador histórico, que la construcción adicional en el resto de 1985 provocará un incremento sobre la trayectoria anterior de 6.2% del producto generado por esa actividad. En 1986, el año de mayor esfuerzo, ese incremento llegaría a 14.4%, para luego ubicarse en 9.1% en 1987. Dicho comportamiento llevaría a la construcción a los niveles que exhibió durante el período de auge económico que culminó en 1981.^{16/} Quizás el mayor problema que se

14/ Sólo para efectos de este ejercicio, se estimaron las siguientes proporciones de reposición de pérdidas señaladas en el cuadro 1 entre el último trimestre de 1985, 1986 y 1987:

	Porcentajes		
Vivienda	25	60	15
Salud	10	40	50
Educación	20	60	20
Edificios públicos	10	45	45
Comunicaciones	90	10	-
Turismo	30	50	20
Acueductos	100	-	-
Energía	100	-	-
Transporte	100	-	-
Banca	50	50	-
Recreación	50	50	-
Industria y comercio	50	50	-

El porcentaje ponderado de la reconstrucción sería del 21.2% en 1985, 48.4% en 1986 y 30.4% en 1987.

15/ Cabe insistir que las premisas se adoptan simplemente con fines de ilustración. No constituyen ni recomendaciones a las autoridades mexicanas ni un pronóstico sobre las decisiones que éstas finalmente adopten. Así, seguramente no todo el gasto de reconstrucción será aditivo, ya que la reformulación del presupuesto entrañará una revisión de prioridades y con ello el recorte de algunos programas. Tampoco es realista plantear la reconstrucción en términos de simple reposición de lo perdido, como se ha insistido reiteradamente a lo largo de esta nota. Finalmente, resulta prematuro tener una calendarización de las obras de reconstrucción.

16/ Como se dijo, la capacidad instalada de este sector podría, al parecer, asimilar la reactivación comentada. Se estima que en 1984 operó con una capacidad subutilizada que en promedio llegó al 40%. Existe especial sobrecapacidad productiva en las ramas de cemento y varilla corrugada. Asimismo, existe amplia capacidad ociosa en el suministro de servicios, tanto del lado de mano de obra especializada (el empleo generado por el sector en 1984 fue 25% inferior al registrado en 1981), como de empresas constructoras.

Cuadro 6

CALENDARIO HIPOTETICO DE REPOSICION

(Miles de millones de pesos a precios de 1985)

	Total	1985	1986	1987
Sector público	506.4	128.0	223.9	154.5
Construcción	313.0	70.9	148.0	94.1
Equipo	193.4	57.1	75.9	60.4
Sector privado	641.9	146.7	315.9	179.3
Construcción	543.4	108.1	268.0	167.3
Equipo	98.5 ^{a/}	38.6	47.9	12.0
Total	1 148.3	274.7	539.8	333.8
Construcción	856.4	179.0	416.0	261.4
Equipo	291.9	95.7	123.8	72.4

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^{a/} Incluye 3 200 millones de pesos de inventarios.

/plantearía

plantearía con una reactivación abrupta de las actividades de la construcción podría encontrarse en el efecto concentrador del ingreso, precisamente cuando las autoridades del país persiguen la descentralización geográfica. Al presente, el 18.6% del valor agregado de la construcción se genera en el área metropolitana del Distrito Federal. De mantenerse esa proporción durante el próximo bienio, se produciría un aumento de casi 80% en esta actividad con relación a 1985.

112. A nivel nacional, los gastos previstos en el esfuerzo aludido provocarían un aumento en la producción bruta equivalente a 179 000 millones de pesos en lo que resta de 1985, y de 416 000 millones durante 1986. La contribución directa e indirecta al valor agregado, de 165 000 millones de pesos y 383 400 millones en los mismos años,^{17/} significaría una inyección al producto interno bruto, que crecería a un ritmo ligeramente mayor en 1985 (0.6%) de lo que hubiera sido en ausencia del esfuerzo de reconstrucción. En 1986 dicho esfuerzo añadiría 1.3% al crecimiento del valor agregado global. Otra implicación importante sería la generación de 184 000 puestos de trabajo en lo que resta de 1985 y casi 429 300 puestos en 1986. (Véase el cuadro 7.)

113. El mayor nivel de actividad económica que acompañaría a la reconstrucción tendría como contraparte un repunte de las importaciones. Se ha estimado, con base en el comportamiento histórico de la economía mexicana,^{18/} que el efecto directo e indirecto en la importación de bienes y servicios (excluyendo el pago a factores) provocaría un aumento del 4.4% en 1985 y de 7.4% en 1986. En términos absolutos, se precisarían importaciones adicionales por 693 millones de dólares en 1985 y 1 176 millones en 1986, contando los efectos directos e indirectos de la reconstrucción. (Véase nuevamente el cuadro 7.)

114. Asimismo, habría repercusiones sobre las finanzas públicas y sobre la actividad crediticia. Del lado del gasto, se estiman erogaciones

^{17/} Para éstos y los demás cálculos que siguen se utilizó la matriz de insumo producto de 1978, elaborada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

^{18/} Durante los últimos años el comportamiento de las importaciones ha sido más dinámico -y las contracciones también más pronunciadas- en comparación con el producto. Para el período 1983-1984 la elasticidad de las importaciones fue de 5.9 y para el período junio de 1984-junio de 1985 fue de 8. Para efectos del presente ensayo se utilizó una elasticidad de 5, la cual podría resultar conservadora.

Cuadro 7

EFFECTOS ECONOMICOS DEL DESASTRE Y LA RECONSTRUCCION

(Miles de millones de pesos de 1985)

	1985	1986	1987
<u>Efectos inmediatos</u>			
Sector público			
Pérdida de ingresos	43.0	-	-
Aumento de gastos	75.0	-	-
Total	117.0	-	-
% respecto al déficit <u>a/</u> de 1984 <u>c/</u>	7.3	-	-
Sector privado			
Pérdidas de ingreso (turismo y otras empresas)	125.6		
Salarios	27.0		
Total	152.6		
% respecto al PIB (1984)	0.5		
Balanza de pagos (millones de dólares)			
Pérdida por turismo	200.0	200.0	-
Reducción de exportaciones no petroleras	100.0	-	-
Ingresos por reaseguros	300.0	200.0	-
Donaciones	150.0	-	-
Importaciones adicionales de emergencia	300.0	-	-
Total	150.0	-	-
% respecto a las importaciones <u>b/</u> de 1984 <u>c/</u>	0.9	-	-
<u>Efectos de mediano plazo</u>			
Sector construcción			
Producción bruta	179.0	416.0	261.4
Valor agregado	88.8	206.4	129.7
% respecto al de 1984 <u>c/</u>	6.2	14.4	9.1
Efecto indirecto en valor agregado de otros sectores	76.2	177.0	111.2
Efecto total en valor agregado	165.0	383.4	240.9
% respecto al PIB de 1984 <u>c/</u>	0.6	1.3	0.8
Generación de empleo directo	60.8	141.5	88.8
% Respecto ocupados en la construcción en 1984 <u>d/</u>	4.1	9.6	6.0
Generación de empleo indirecto	23.1	53.8	33.8
Generación de empleo total	83.9	195.3	122.6
% respecto a la ocupación <u>d/</u> nacional en 1984 <u>c/</u>	0.4	1.0	0.6

/(Continúa)

Cuadro 7 (conclusión)

	1985	1986	1987
Inversión en capital fijo			
Inversión anual de reconstrucción, incluyendo reposición de equipo	274.7	539.9	333.8
% respecto a inversión fija en 1984 <u>c/</u>	5.7	11.2	6.9
Sector público			
Gastos en reconstrucción y reposición de equipo	128.0	223.9	154.5
% respecto a inversión pública en 1984 <u>c/</u>	5.8	10.2	7.0
Participación en programas de vivienda	7.6	18.5	4.6
% respecto a participación de 1984 <u>c/</u>	2.2	5.4	1.3
Efectos inmediatos (netos)	112.3	-	-
Menos: aumento de ingresos tributarios	18.1	39.2	24.1
Aumento neto del déficit	229.8	203.2	135.0
% respecto al déficit a/ de 1984 <u>c/</u>	14.9	13.2	8.8
% respecto al PIB de 1984 <u>e/</u>	0.6	0.5	0.3
Sector externo (millones de dólares)			
Importación directa de producción	42.9	99.8	62.7
Importación de equipo	26.6	49.6	32.1
Importación indirecta <u>b/</u>	473.9	1 026.7	631.8
Efectos inmediatos (netos)	150.0	- <u>f/</u>	-
Efecto total	693.4	1 176.1	726.6
% respecto a importaciones <u>b/</u> de 1984 <u>c/</u>	4.4	7.4	4.6
Sector financiero			
Crédito para la construcción (incluyendo vivienda)	38.6	89.7	56.3
% respecto a 1984 <u>c/</u>	6.2	14.4	9.1

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

a/ Déficit presupuestal.

b/ Bienes y servicios no factoriales.

c/ Representa la tasa real de crecimiento adicional, que provocará el esfuerzo de reconstrucción, sobre la variable señalada.

d/ Ocupación remunerada.

e/ Representa aproximadamente el aumento que el déficit adicional agregaría al coeficiente.

f/ Durante 1986 persistiría una pérdida de ingresos por turismo (270 millones de dólares que se compensaría con igual cantidad de ingresos por reaseguros).

imprevistas del orden de los 248 000 millones de pesos en lo que resta de 1985 y de 242 400 millones en 1986 (precios constantes de 1985). Ello representa un aumento sobre lo presupuestado en 1985 del 1.4% y 1.3%, respectivamente. No todo ese gasto dilatará el déficit fiscal; se contrarrestaría parcialmente por el mayor nivel de ingresos que provocaría el repunte en la actividad económica. (Véase nuevamente el cuadro 7.) Con todo, de no adoptarse nuevas medidas en el ámbito fiscal -ingresos y gastos- se produciría un aumento neto en el déficit equivalente al 0.6% del producto interno bruto de 1985 y del 0.5% en 1986. Finalmente, se prevé la necesidad de elevar el financiamiento crediticio en 38 600 millones de pesos en 1985 y 89 800 millones en 1986 (precios constantes de 1985). Esas cifras representan incrementos de 6.2% y de 14.4%, respectivamente, de la actividad crediticia total de 1985. Al respecto, las autoridades nacionales ya han adoptado medidas de liberalización de las restricciones monetarias a fin de impedir que las nuevas exigencias del crédito de emergencia se traduzcan en alzas inmoderadas de las tasas de interés.^{19/}

^{19/} Las autoridades hacendarias han anunciado la decisión de revisar el sistema de subastas en las operaciones de mercado especial abierto y también la de abrir un renglón del encaje legal para facilitar el crédito de reconstrucción.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

115. La economía mexicana, al igual que la de la mayoría de los países latinoamericanos, ha venido enfrentando en los últimos años serios desequilibrios de corto plazo y rezagos de carácter estructural. Aun cuando se avanzó en 1983, y especialmente en 1984, en mitigar algunos de esos desequilibrios y, en el último año, en revertir las tendencias recesivas de la economía, factores de origen interno y externo -especialmente el deterioro del precio del petróleo en el mercado internacional- contribuyeron a que volviesen a acentuarse a mediados de 1985. Al momento de producirse el desastre sísmico, las autoridades mexicanas se encontraban en pleno proceso de reacomodar la política económica, con miras a estabilizar la economía y reactivar la producción.

116. Los daños ocasionados por el sismo fueron considerables. Además de las pérdidas irreparables de más de 8 000 vidas humanas, se estima de manera muy burda y preliminar que los daños materiales directos ascienden a una cifra cercana a los 3 600 millones de dólares. Resultaron especialmente afectados viviendas, hospitales, escuelas, edificios públicos, edificios comerciales, y algunos monumentos e iglesias. La infraestructura de comunicaciones y la red de agua también sufrieron graves daños. Entre las actividades productivas, la más afectada fue el turismo, tomando en cuenta las considerables pérdidas sufridas por la infraestructura hotelera. Asimismo, múltiples pequeñas y medianas empresas industriales y comerciales fueron seriamente afectadas, sobre todo en las ramas del vestuario y de actividades de servicios, con el consiguiente impacto adicional sobre el empleo. Por otra parte, es previsible que el país, en sentido dinámico, sufra pérdidas adicionales por concepto de ingresos del turismo -renglón importante en el balance de pagos- no tanto por los daños sufridos en la infraestructura hotelera, sino por el efecto psicológico provocado por las escenas del desastre difundidas por los medios de comunicación social en todo el mundo. En el mismo orden de ideas, muchas empresas experimentaron alzas en los costos y se producirá una merma en los ingresos del sector público por los servicios que éste dejó y dejará de brindar en áreas tan vitales como la telefonía de larga distancia -nacional e internacional- y el suministro de agua. A todo lo anterior cabría sumar pérdidas intangibles -pero no por ello despreciables- como consecuencia de la

/interrupción

interrupción de diversas actividades como resultado de la destrucción de archivos en oficinas públicas y especialmente en sistemas de computación, y el sinnúmero de costos sociales y trastornos que provoca un trauma colectivo de esta naturaleza.

117. Pero aún más grave que el monto de las pérdidas absolutas -que una economía de la dimensión de la mexicana quizás estaría en condiciones de absorber en épocas normales (las pérdidas estimadas equivalen el 2.7% del producto interno bruto)- es el efecto potencial que la rehabilitación y reconstrucción tendrán sobre las principales variables macroeconómicas, sobre las expectativas de los agentes de la producción y sobre la formulación de la política económica. Como se acaba de señalar, el desastre sísmico ocurrió en un momento en que el gobierno aplicaba una política de austeridad en el gasto público, en que los bancos tenían iliquidez para hacer frente a la demanda de crédito y en que, de nuevo, se perfilaban serias restricciones externas. El imperativo de la reconstrucción obligará a las autoridades mexicanas a revisar, una vez más, su política económica -no necesariamente en sus orientaciones básicas, pero sí en su contenido específico-, ya que de ahí se derivan demandas sobre el erario público, exigencias ampliadas de crédito sobre el sistema de intermediación financiera y requerimientos adicionales de importaciones. Por otra parte, quedarán alteradas las prioridades de la acción pública (repentinamente habrá que desviar recursos hacia la construcción de viviendas, escuelas y hospitales), y se imprimirá urgencia a la solución de antiguas preocupaciones -la descentralización espacial de la economía y la remodelación urbana-, con repercusiones insoslayables en las acciones gubernamentales y en el presupuesto de gastos. Dicho de otra manera, las repercusiones principales del desastre sobre la economía mexicana, más que en monto cuantitativo, se localizan en su potencial cualitativo de alterar la evolución de las variables macroeconómicas y de establecer exigencias perentorias en la conducción de la política económica.

118. Lo anterior se debe fundamentalmente a que el desastre sísmico ocurrió en un momento de transición y vulnerabilidad de la economía mexicana. Obsérvense, a título ilustrativo, las dificultades que enfrentarán las autoridades

/para postergar

para postergar otros programas en curso tendientes a atender la emergencia que plantea la reconstrucción. Del lado del gasto público, cabe señalar que el 40% del presupuesto del Gobierno Federal ya está comprometido en atender el servicio de la deuda pública y que los recortes sistemáticos introducidos al presupuesto de gastos (excluyendo el servicio de la deuda) en años recientes, y especialmente en los últimos meses, reducen todavía más los márgenes de manobra para recortar egresos, máxime si se toman en cuenta las nuevas e importantes demandas sociales que enfrentará la política de gasto público. Igualmente complicado resultará atender las necesidades adicionales de crédito de los agentes privados para fines de reconstrucción, dentro de los ya limitadísimos cupos de financiamiento que permitiría la política monetaria vigente, sin afectar a otros renglones prioritarios, como lo son aquellos destinados a fomentar la exportación o a proteger la producción y el empleo. Por añadidura, si la reconstrucción se aborda en el marco de un esfuerzo estructural de desconcentración del área metropolitana (como, al parecer, es la intención del gobierno), las implicaciones financieras rebasarían significativamente los costos de la reposición de lo perdido, puesto que supondrían realizar cuantiosas inversiones complementarias, tanto en infraestructura como en actividades productivas conexas.

119. En el mismo orden de ideas, la capacidad de importar de la economía está constreñida no sólo por la evolución desfavorable de la demanda externa de los productos mexicanos de exportación -y en especial el petróleo- sino porque el país ha de destinar más del 50% de la generación de divisas al servicio de la deuda externa. Los efectos devastadores del sismo y el imperativo de la reconstrucción -que afectará la demanda directa e indirecta de insumos importados- no constituyen un hecho ajeno a esas tendencias adversas sino que, como se ilustra en esta nota, tienden a magnificarlas.

120. De todo lo anterior se deriva que los daños causados por los movimientos telúricos no pueden abordarse como un fenómeno aislado. Para las autoridades mexicanas la reconstrucción se inserta en la temática más amplia de su programa de estabilización y reactivación económica, con claras implicaciones sobre la conducción de la política económica. Para la comunidad internacional, contribuir a la reconstrucción no se limita única y ni siquiera principalmente al apoyo puntual tendiente a reponer lo perdido, sino a

/permitirle

permitirle al país un espacio dilatado para abordar la compleja urdimbre de problemas que ya enfrentaba antes del desastre, a la cual se suman ahora las necesidades impostergables de la reconstrucción. La responsabilidad primaria de superar esos problemas y abordar la reconstrucción corresponde, desde luego, a los propios mexicanos. Sin embargo, se requiere el concurso de la comunidad internacional, concretamente a través de un ensanchamiento en el financiamiento externo neto al país durante el período 1985-1987, a fin de que el gobierno continúe aplicando las políticas de estabilización en el marco de un programa donde sea admisible un mayor nivel de actividad económica del originalmente previsto para atender la secuela de los acontecimientos de septiembre. Las modalidades precisas de ese financiamiento habrán de encontrarse ya sea en el marco de los acuerdos a que el gobierno mexicano podría llegar con sus acreedores privados; mediante la concesión de nuevos créditos a largo plazo por parte de organismos oficiales multilaterales, o en una combinación de ambos. En cuanto al apoyo más puntual a la reconstrucción, a lo largo de esta nota se han identificado las áreas prioritarias -reconstrucción de viviendas, escuelas y hospitales; reposición de la infraestructura de comunicaciones; la remodelación urbana y la descentralización económica- que ofrecerían el trasfondo a los acuerdos específicos de colaboración que habrán de concertarse entre fuentes externas y entidades públicas y privadas mexicanas.

Anexo

ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE LA RECONSTRUCCION

1. Con 17 millones de habitantes, la ciudad de México y su zona metropolitana constituyen el mayor asentamiento humano del mundo. Concentra en una milésima parte del territorio a más del 20% de la población y ésta -sobre todo por migración interna- se incrementa en más de medio millón de personas por año.^{1/} Si bien la ciudad de México y el Valle que ocupa han sido durante siglos el centro mismo de la vida cívica, económica y cultural del país, su enorme crecimiento y los severos problemas que conlleva datan de las últimas cuatro décadas. En efecto, la ciudad de México y áreas circunvecinas inician su inusitadamente rápida metropolización hacia 1940, teniendo su mayor aceleración hacia los años sesenta. Así, su población se ha duplicado en los últimos 20 años y, lo que es más preocupante aún, difícilmente se podrá evitar que lo vuelva a hacer dentro de otros veinticinco. Esta rápida y masiva urbanización ha devenido en una enorme concentración económica, cívica y cultural que exhibe características de crisis y que no es posible soslayar al analizar los efectos de los recientes sismos.

2. El área metropolitana aporta el 44% del PIB de México; ocupa el 25% de la población económicamente activa (33% de los empleados públicos); en ella se eroga el 20% del presupuesto y se absorbe el 33% de la inversión pública. Si bien el área correspondiente al Distrito Federal empieza ya a crecer mucho más lentamente, la megalópolis es muy dinámica y, dadas las limitaciones financieras naturales, será difícil que pueda detener el deterioro de muchos indicadores de la vida urbana. A título ilustrativo, se puede señalar que en materia de vivienda, el reto -no cumplido- de atender a 800 000 familias con deficiencias en este renglón, se habrá incrementado a 2.5 millones de familias a principios del siglo. La red de agua potable

^{1/} El crecimiento se explica sobre todo para el incremento en la zona metropolitana del Estado de México; el Distrito Federal tiene un crecimiento muy inferior, similar al de la población en general.

atiende al 80% de los domicilios y el drenaje llega al 70% de la población. De mantenerse el ritmo de atención, para el año 2000 sólo se podrá atender al 70% de los domicilios y sólo tendrá drenaje el 60% de la población. Con 2.5 millones de vehículos (la mayoría automóviles) la ciudad de México presenta enormes problemas de tráfico; para el año 2010, se estima que tendrá 7 millones, incrementándose enormemente los problemas ambientales, de transporte y congestión. La emisión de contaminantes creció en 150% en sólo 10 años y resulta ya crítica a nivel internacional; ha perdido el 78% de sus zonas boscosas y la deforestación avanza 1 000 hectáreas por año. Sin embargo, la ciudad cuenta ahora con menores recursos fiscales para hacer frente a dichos problemas que se agudizan continuamente al crecer la población y su presión sobre los recursos, infraestructura y el suelo urbano.

3. Esta es la situación crítica de donde se tiene que partir para analizar el efecto y la forma de afrontar los problemas que plantean los sismos del 19 y 20 de septiembre, que se vinieron a sumar -abrupta y dolorosamente- al cúmulo de problemas que ha venido generando la metrópoli mexicana. Por un lado, el desastre sísmico vino a subrayar la vulnerabilidad del alto grado de concentración de población y recursos en la zona metropolitana; de haber ocurrido el terremoto durante horas hábiles, las pérdidas en vidas humanas hubieran sido de una magnitud inimaginable. De otra parte, al sumar los efectos del desastre al cúmulo de problemas y rezagos seculares que el área metropolitana padecía, se comprenderá la necesidad de que la reconstrucción se conciba en el contexto de una visión integral y de largo plazo. De este modo, poniendo las cosas en perspectiva, la cooperación internacional que se le brinda a México -tanto financiera como técnica- podrá aprovecharse en la mejor manera. No se trata de relativizar el impacto único e importante de los sismos, sino de darle a la estrategia de reconstrucción un marco adecuado y realista.

4. En ese orden de ideas, se adelantan aquí algunas consideraciones con el propósito de aportar elementos que pudieran ser útiles a la formulación del Programa de Reconstrucción, tarea que están planeando las autoridades mexicanas. Se señalan, pues, elementos para el análisis que intentan concatenar acciones coherentes de corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta los lineamientos y visión integral contenidos en diversos planes y programas gubernamentales, como son el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro^{2/} y el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica del Distrito Federal (PRUPE). En dichos documentos y en información proveniente de los trabajos emprendidos por el Departamento del Distrito Federal y otras instituciones, existen elementos que es útil tomar en consideración para construir un marco de análisis y un horizonte temporal definido al momento de establecer prioridades y secuencias en la reconstrucción de la ciudad de México.

5. Ello resulta importante, además, porque desafortunadamente y tal como se señala en capítulos precedentes, las vastas tareas de reconstrucción se dan en una coyuntura económica y financiera particularmente delicada. De tal suerte que cobra especial relevancia una cuidadosa asignación de prioridades en el empleo de los recursos financieros que habrán de comprometerse. Esto lleva implícito contar con una visión clara de la dinámica metropolitana a corto, mediano y largo plazo, dinámica que apunta a una progresiva estabilización poblacional y de funciones, sobre todo en la parte propiamente del Distrito Federal. De corroborarse la hipótesis de que se está dando ya la estabilización o la "transición urbana", el horizonte de largo plazo en el cual se debiera visualizar la reconstrucción señala usos del suelo muy específicos a gran parte de la zona céntrica afectada por el sismo donde, según se indica adelante, no convendría emprender nuevamente edificaciones de gran tamaño.

^{2/} Región que comprende los Estados circunvecinos de México, Morelos, Puebla, Quéretaro, Tlaxcala e Hidalgo.

6. Así pues, una vez terminadas las tareas de emergencia y rescate, la entidad organizadora responsable -la Comisión Nacional de Reconstrucción presidida directamente por el Presidente de la República- deberá empezar las arduas tareas de reconstrucción. Es en torno a estas tareas que aquí se plantean algunas reflexiones preliminares. Son cuatro las principales premisas o principios que podrían orientar y definir los lineamientos de reconstrucción y contribuir a darles consistencia en el tiempo: en primer lugar, los problemas sociales y humanos hacen prioritario reponer a la brevedad las viviendas perdidas o irreversiblemente dañadas (su número aproximado es alrededor de las 30 000). Segundo, la reconstrucción debe alentar, como lo señalan el Plan Nacional de Desarrollo y otros programas, la mayor descentralización de la congestionada área metropolitana; ello exige, como prerrequisito, lograr la reposición de muchos de los empleos fuera de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Tercero, se debe tener presente la necesidad de aunar, a las tareas de reconstrucción física, las de la restauración ecológica de la metrópoli, todo con una visión no sólo de largo plazo, sino procurando distribuir sus beneficios en la forma más equitativa posible. Esto puede iniciarse -mas no agotarse- a partir de la zona central del Distrito Federal, la más afectada por el terremoto. En cuarto y último lugar, la conveniencia de relacionar las tareas de reconstrucción a parámetros económico-financieros consistentes con el marco macroeconómico global que el país defina ante el cúmulo de circunstancias adversas que enfrenta.

7. De las cuatro premisas anteriores resulta obvia la necesidad de contar con una visión integral de toda la problemática de la ciudad de México y su zona metropolitana, así como situar en un horizonte temporal las tareas de reconstrucción: no sería aconsejable -técnica ni financieramente- intentar la reconstrucción en un plazo muy corto, ni perder de vista, por apremios inmediatos, principios ecológicos o de descentralización que en la ciudad de México resulta perentorio atender.

/8. En lo

8. En lo que se refiere al corto plazo, este es un período que debe suceder sin interrupción al de emergencia que está por concluir y no debiera prolongarse más allá de seis meses, para ciertas tareas. En este lapso, se atribuiría igual importancia a desarrollar acciones concretas de restitución y rehabilitación urbana, como a no impulsar obras o tareas que después obstaculicen las acciones básicas de transformación estructural. Dicho de otra forma, deberían evitarse acciones precipitadas y parciales, inconsistentes con una visión integral y de largo plazo. Tres tipos de actividades serían las prioritarias en este horizonte temporal: la reposición de viviendas; la plena rehabilitación de los servicios urbanos prioritarios^{3/} y, con ello, la mayor recuperación posible de empleos perdidos y, una vez levantado un inventario preciso de todos los daños, la ejecución de los estudios geológicos, económicos, legales y financieros. Esto se requiere para la fijación de normas, reglamentos y ordenamientos jurídicos y para diseñar mecanismos financieros precisos ad hoc para emprender sobre bases firmes las complejas tareas de reconstrucción.

9. Por lo que toca a la reposición de viviendas, sería aconsejable buscar primeramente el acomodo de personas damnificadas en inmuebles que estuviesen ya terminados o próximos a ser concluidos, pero sin ocupar. Ello incluye, desde luego, el acervo de viviendas con que cuenta el Estado (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores -INFONAVIT-, Fondo para la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado -FOVISSTE- y Fondo Nacional de las Habitaciones Populares -FONHAPO-), pero también las de particulares. En ese sentido, cabe señalar que la recesión económica de años recientes ha dejado sin ocupar y sin terminar muchos inmuebles que podrían habilitarse aunque no estén perfectamente terminados. Asimismo, se podrían ofrecer alternativas de vivienda fuera de la ZMCM, siempre y cuando se garanticen plazas de trabajo en número equivalente. Para promover estos

^{3/} Otra actividad que corresponde a este lapso es la demolición de edificios total o parcialmente derrumbados, y de aquellos que deban demolerse por razones de seguridad, según lo determinen peritajes técnicos. Esta será una tarea ardua y seguramente costosa.

programas habría que considerar apoyos crediticios o fiscales del gobierno tanto para los constructores o dueños de inmuebles, como para los ocupantes, que podrían arrendar y/o adquirir las viviendas que se habiliten. Un segundo esquema que pudiera considerarse prioritario en los barrios populares y de bajos ingresos es el de iniciar de inmediato acciones de apoyo a la autoconstrucción y reparación de viviendas. Al efecto, el Departamento del Distrito Federal cuenta con programas específicos y el Gobierno de México tiene experiencia suficiente. Se necesitarían, sin embargo, apoyos financieros no muy voluminosos, la integración de parques de materiales in situ y la simplificación de trámites para préstamos y en los registros de propiedad. Debe evitarse en lo posible la construcción improvisada de viviendas "temporales". La experiencia en casi todos los países en desarrollo ha demostrado que esas soluciones lejos de ser realmente transitorias, tienden a perpetuarse y, en consecuencia, se degradaría el hábitat de las personas que allí se instalasen a título de emergencia.

10. En lo referente a la plena rehabilitación de los servicios urbanos, a lo largo de este período deberá continuarse con la reparación y normalización del servicio de agua potable, electricidad y telefonía. Asimismo, convendría restablecer al máximo la vialidad interrumpida y mantenerse un continuo apoyo sanitario y de abastos alimenticios y otros consumos básicos a las zonas más afectadas. Haciendo a un lado los inevitables problemas presupuestales en dichas tareas, México cuenta con recursos suficientes y ágiles mecanismos de estímulo y crédito -como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y el Fondo Nacional del Consumo de los Trabajadores (FONACOT)- que en este lapso pueden activarse y extenderse en condiciones preferenciales a los damnificados. Además, hay que recordar que la ayuda internacional ha fluído ampliamente en dichos renglones. En telefonía se requerirán probablemente equipos extranjeros y, casi seguramente,

/apoyos

apoyos financieros externos. Los daños en acueductos -sobre todo los del sur de la ciudad de México- y en algunas otras instalaciones y vías de comunicación no fueron particularmente severos, aunque son numerosas las fugas que demandarán tiempo y recursos en su reparación. También dentro del corto plazo, cabe considerar la reparación de escuelas, mercados y algunos centros de salud. Primeramente, del número de escuelas irreversiblemente dañadas o derrumbadas (alrededor de 450 se puede suponer que muchas podrían ser restituidas en el corto o medio plazo; en todo caso, la apertura de turnos adicionales de emergencia y la reubicación de alumnos en escuelas vecinas a las inhabilitadas podrían atenuar el problema más urgente. Los mercados importantes más dañados fueron los de La Merced, Jamaica y el de La Lagunilla. Los dos primeros pueden reubicarse en la nueva Central de Abastos de la ciudad, que no sufrió daño alguno, tiene abundante espacio disponible y excelentes vías de acceso y servicios periféricos.^{4/}

11. En el renglón de los servicios de salud, los daños fueron muy grandes y no es posible en el corto plazo reponer -en términos de camas, unidades de atención, etc.- lo que se perdió. Sin embargo, con reubicaciones del personal, equipo y extensión de horas de servicio se considera que por lo menos en parte podrían normalizarse los servicios médicos. Esto no quiere decir que no se acelere la construcción de hospitales, y sobre todo, se procure la pronta terminación de los que están en obra. En este período deberá procurarse la atención itinerante de personal médico y paramédico en las zonas afectadas. Ello debería incluir programas de auxilio psicológico.

12. Del mismo modo, los servicios de hotelería, espectáculos, pequeñas fábricas y expendios comerciales no podrán ser plenamente recuperados en el corto plazo. Empero, una redistribución de demandas y puntos de prestación de servicios podrían en medida razonable atenuar el problema y evitar, por lo menos, situaciones de crisis. En lo referente a hotelería habría que

^{4/} Está por cierto, dentro de los planes urbanos vigentes, la total reubicación del viejo mercado de "La Merced", precisamente a la Central de Abastos.

señalar la importancia de actuar con rapidez en la rehabilitación, reconstrucción y construcción, pues si bien en la ciudad la oferta es todavía abundante, dada las diferencias de calidad, ésta no resulta tan elástica; la ciudad de México será la sede del Campeonato Mundial de Fútbol de 1986, lo que traerá un saludable incremento en la afluencia turística y sobre todo cancelaría, al menos en parte, la sensación de temor que inhibe mucha de la demanda por dichos servicios. Mención especial requieren las áreas de prestación de servicios de gobierno y financieros, áreas muy castigadas en sus instalaciones por los sismos. Para dichas tareas es enteramente posible un alto grado de reubicación (aun descentralizando) y una prestación supletoria de servicios esenciales dentro del corto plazo.

13. El gobierno parece iniciar ya la descentralización de algunas actividades y empresas paraestatales; liberaría con ello suficiente espacio para acomodar personal que se encuentra sin oficina. Además, alrededor de dos terceras partes de los inmuebles dañados que ocupaba el sector público eran rentados. Por último, a causa de la crisis económica, existía en la ciudad de México sobreoferta de inmuebles que podría aliviar las escaseces derivadas de la destrucción del sismo, aun cuando todo anticipa una elevación considerable de los alquileres que incluso podría afectar a la vivienda popular.

14. Por último, en lo que concierne a las tareas de recopilación de información, investigación y análisis para el establecimiento de normas de operación y diseño de mecanismos financieros, sería útil que se avanzase con celeridad y en forma simultánea en todas las áreas. Resulta importante para las tareas de mediano y largo plazo, no sólo levantar un inventario preciso de los acontecimientos telúricos, sino estudiar la secuencia de eventos que se desataron inmediatamente después. Ello es necesario tanto para mejorar la prevención de emergencias futuras como para planificar y normar mejor las edificaciones, la prestación de servicios y la regulación

/de actividades

de actividades urbanas (sería útil, por ejemplo, conocer si hay o no razones geológicas o de mecánica de suelos en la manifiesta concentración espacial de los daños, o si esto fue específico al tipo y magnitud del sismo, con objeto de precisar normas de construcción y preparar las declaratorias de uso del suelo). Asimismo, existen datos socioeconómicos y hasta de logística de auxilio que se desprenden del terremoto y de sus efectos que deben ser considerados a la hora de hacer planes de vivienda, transporte e infraestructura.

15. Por otro lado, aunque el marco constitucional mexicano relativo al uso del suelo y la propiedad urbana es claro y tiene un gran sentido social (artículo 27 de la Constitución) existen, a nivel específico, problemas reglamentarios, que ahora deberán revisarse y con criterios de largo plazo. Destacan reglamentos sobre usos del suelo, zonificación de especificaciones de construcción, de supervisión y control, de seguridad; asuntos derivados de conflictos de arrendamiento o posesión de predios y edificaciones, entre otros. Por último, si las tareas de reconstrucción habrán de darse con visión integral y de restauración ecológica, se necesitarán no sólo de recursos económicos frescos, sino de mecanismos ágiles innovadores y socialmente equitativos para financiar dichas tareas y asignar recursos en forma priorizada y ordenada. Esto requiere también de estudio y diseño de figuras jurídicas, instrumentos de ahorro (bonos, etc.), que podrían quedar listos en un término relativamente breve.

16. En cuanto al mediano plazo, si bien no existe una clara demarcación entre esas acciones y las de corto plazo, pueden iniciarse aquellas -y aun algunas de largo plazo- apenas se cuente con información y elementos suficientes como para satisfacer las premisas básicas antes mencionadas. Así, algunas de las tareas de análisis que debieran desplegarse hacia el mediano plazo -entre 1 y 3 años- han de empezarse también de inmediato. Es precisamente en este plazo cuando se alcanzará la mayor intensidad de construcción y rehabilitación física de la ciudad.

/17. En términos

17. En términos generales y sin hacer aquí apreciaciones acerca de los desequilibrios macroeconómicos existentes, se puede suponer que, de contarse con recursos financieros, el país tiene holgadamente la capacidad técnica de reconstruir en este lapso prácticamente todo lo que perdió. Tómese como ejemplo el hecho de que en la sola ciudad de México se edifican más de 50 000 viviendas por año (menos de 0.5% del acervo total de las mismas). Ello significa que el déficit extraordinario causado por los terremotos pudiera implicar, como máximo, un esfuerzo adicional de oferta del 25% a repartir en tres años (recuérdese que hay oferta disponible sólo por causa de la crisis). Sin embargo, no debe olvidarse que la ciudad de México -como el resto del país- viene arrastrando un importante déficit de vivienda.^{5/} El plan de recuperación de viviendas debería partir -sólo que amplificadamente- de los mecanismos institucionales, legales y financieros que ya existen en el país. Tanto el gobierno como el sector privado podrían construir unidades habitacionales pequeñas, seguras, de más fácil y económica manutención y gestión. También habría que mejorar los coeficientes de áreas verdes y la dotación de servicios por habitante. Ello aliviaría el perfil ambiental -y los valores del suelo- de las zonas donde se ubicasen. Ambos sectores deben construir en zonas cuyo uso haya sido estudiado en función de los requerimientos de largo plazo de la ciudad; deberían propiciar la regeneración urbana, incrementar la plusvalía de zonas localizadas en zonas céntricas, envejecidas o deterioradas, pero que cuentan con valiosa infraestructura urbana.

18. Por lo que toca al empleo, muchos puestos de trabajo pueden ser restablecidos en el corto plazo (oficinas públicas, servicios en pequeño, talleres, expendios), si las condiciones macroeconómicas lo propician. Otros se recuperarán y tal vez con creces por la nueva demanda que generaría el repunte de la construcción. En todo caso, a mediano plazo será posible la reubicación de empleos artesanales de fábricas pequeñas, atendiendo también

^{5/} El Departamento del Distrito Federal estima que las necesidades de mejoramiento, sustitución y construcción de vivienda afectan a 800 000 familias en el Distrito Federal, esto es, a entre 3 y 4 millones de habitantes.

a criterios de descentralización geográfica y restauración ecológica. Por ejemplo, muchos talleres de ropa y otras manufacturas sencillas que se confeccionaban en la zona céntrica de la ciudad y que fueron severamente dañados, podrían reubicarse en ciudades de los estados aledaños al Distrito Federal, o inclusive en otras áreas de la propia ZMCM; pero ya no sería aconsejable hacerlo nuevamente en el corazón del Distrito Federal que debe, hacia el largo plazo, orientarse hacia usos distintos del suelo.

19. Uno de los principales apoyos internacionales que puede aprovechar el Programa de Reconstrucción de la Ciudad de México será sin duda el relativo a estudios sobre su problemática urbana. Estos deben alentarse y considerar los estudios y programas de lo que ya se dispone en México. Un buen punto de partida es desde luego el propio PRUPE, que establece lineamientos de acción a diversos plazos y que tendría que revisarse a la luz de los eventos sísmicos. Sería recomendable estimular la realización de estudios económicos, sociales y urbanísticos sobre la ciudad de México y su zona metropolitana de influencia. Para ello existe un importante acervo de investigaciones en El Colegio de México, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Cabe señalar, por último, que las Naciones Unidas a través de sus agencias y organismos especializados (la UNESCO, la UNICEF, el PNUD, la CEPAL, el PNUMA) tiene capacidad de investigación que puede ser aprovechada en forma concertada sobre todo con dichas instituciones académicas de México. Ello es importante porque hay muchas decisiones, sobre las cuales no se tiene aún suficiente información ni elementos de análisis para sopesar alternativas.

20. A nivel más específico, cabe sugerir, a reserva de contar con estudios precisos, algunas líneas de acción. Por lo que a la vivienda corresponde, habría que subrayar lo antes dicho en cuanto a que sería indeseable reconstruir viviendas en enormes y riesgosos centros habitacionales; hay que crear nuevas y más pequeñas unidades en barrios susceptibles de mejorar. Por lo tanto -de ser posible- convendría dejar como zonas verdes aquellas áreas

/que ahora

que ahora queden sin construir. Algo similar puede decirse para las escuelas y hospitales. En este último caso debieran añadirse a los criterios tradicionales de localización los relativos a la restauración ecológica, las necesidades de largo plazo y los riesgos inherentes a la concentración excesiva de dichos servicios. Por lo que respecta a hoteles, centros de recreo y cultura y otros edificios privados, cabría dar al sector privado y al mecanismo de mercado un papel activo, sólo sujeto a las prelacones de largo plazo y beneficiándolos con incentivos fiscales y crediticios.

21. La ciudad de México cuenta con una proporción críticamente baja de zonas verdes por habitante -menos de 2.7 metros cuadrados- y ésta tiende a decrecer. Tiene, por otro lado, un promedio bajo de densidad de construcción: un piso y medio como promedio por edificación. De aquí que puedan aumentarse las zonas verdes sensiblemente y a la vez intensificar el uso habitacional y de otro tipo de suelo urbano. Pero ello requiere una planeación integral de zonas y barrios. Así, para la zona constituida por los barrios tradicionales y de bajos ingresos (como Tepito) sería aconsejable buscar la rehabilitación integral de los mismos sin alterar su fisonomía e identidad cultural. Ello debe incluir reposición y mejoramiento de viviendas con la activa participación de los involucrados, dándoles de preferencia opción a la propiedad de las mismas, zonas verdes ampliadas y áreas de recreo y cultura. Es importante tomar en cuenta que si bien los habitantes de dichos barrios pueden aportar trabajo e incorporarse a formas de organización colectiva, difícilmente podrán contribuir con recursos económicos cuantiosos. Por tanto, la reconstrucción a mediano plazo habría de tener financiamiento público casi total, bajo programas de "autoconstrucción" y "vivienda progresiva" principalmente.

22. Por lo que toca a zonas habitacionales de ingresos medios, intensa pero irregularmente dañadas, caben en principio consideraciones análogas aunque la reconstrucción, que también debiera emprenderse con visión integral, probablemente excederá el mediano plazo. Con todo, conviene que

/el Programa

el Programa atiende al largo plazo, busque recuperar zonas tradicionales, readecuar el uso del suelo, restituir zonas verdes de esparcimiento y cultura, aumentando los coeficientes de densidad por habitante y por superficie. En estas zonas habría que estudiar formas de financiamiento a largo plazo -quizás bajo la figura de fideicomiso, muy usual en México- que permitan acopiar recursos de distintas fuentes e incorporar, incluso, tierra expropiada que, a su vez, podría pagarse con el fruto de las plusvalías generadas por la rehabilitación de las zonas o "colonias". Aquí el costo debería repartirse entre el gobierno, la empresa privada y los propios habitantes involucrados. Por último, en lo que corresponde a zonas afectadas con gran intensidad y donde predominan edificios comerciales, oficinas y hoteles ubicados en zonas de gran valor comercial, cabrían sugerencias especiales. La reconstrucción podría quedar en manos privadas, sujeta a las normas de desarrollo urbanístico que permitiesen incrementar la renta del suelo, e irradiar efectos positivos hacia las zonas deprimidas circunvecinas. En estas zonas o "ejes" habría que recuperar el valor histórico de muchas edificaciones y aun mejorar su valor arquitectónico o urbanístico. Muchas edificaciones públicas y de cultura, así como hoteles y centros de recreo podrían reedificarse paulatinamente. En todos los casos, estas posibles acciones se ubicarían en el mediano plazo, deberán contar con estudios alternativos de factibilidad y someterse a consulta no sólo con los habitantes y propietarios afectados, sino con las comunidades académicas y de profesionales.

23. Finalmente, y en lo que al largo plazo se refiere, lo que conviene señalar son las modalidades generales de satisfacción de los principios o premisas de los que se partió inicialmente y hacer algunas consideraciones breves acerca de escenarios alternativos de desarrollo de la ciudad y de su zona de influencia. Fundamentalmente, en el largo plazo se define sólo un marco normativo donde se den en general las condiciones de descentralización y mejoría a la calidad de la vida urbana que postulan con alto

/consenso

consenso diversos programas y estudios urbanos, pero sobre todo el Plan Nacional de Desarrollo y el PRUPE. En efecto, la ciudad de México y su Zona Metropolitana de Influencia conforman el mayor asentamiento humano del mundo y, sin duda, constituye también uno de los más ricos y complejos. Sus problemas son muchos y no pueden verse adecuadamente sino en perspectiva. Las circunstancias de los terremotos recientes, si bien agravan los problemas, no pueden alterar las metas de largo plazo, ni soslayar muchas otras cuestiones de carácter estructural.

24. Por todo ello, en la perspectiva de largo plazo los problemas derivados de la tragedia reciente habrán de encontrar resolución propiciando más descentralización y equidad, menor crecimiento urbano y mayor disfrute de bienes de uso colectivo. El trabajo de simulación matricial que desarrolla el Departamento del Distrito Federal con la colaboración de la CEPAL señala, justamente, escenarios alternativos de vida urbana en atención a la trayectoria de las variables más críticas. A fin de que las acciones con visión de largo plazo derivadas de enfrentar los estragos de los recientes sismos no entrañen desviaciones sustantivas del desarrollo normativo, es preciso añadir esfuerzos que permitan la convergencia paulatina hacia las metas postuladas. Ello en términos prácticos significa que la zona más castigada del centro de la ciudad -de más o menos 35 kilómetros cuadrados- requiere ser transformada en un área estable demográficamente y cambiar paulatinamente el uso del suelo para dedicarla preponderantemente a funciones gubernamentales y administrativas de alto nivel, de servicios muy especializados y de centros de cultura.

