

RECONSTRUCCION Y POLITICA FISCAL

Constantino PÉREZ MORALES*

INTRODUCCIÓN

Son dos los objetivos centrales sobre los que se mueve el presente trabajo, por una parte, ubicar la manera en que se inserta la reconstrucción dentro del marco de la política económica actual y, más específicamente, de la política fiscal, por otra, se pretende demostrar que la reconstrucción hace evidente la necesidad de cambiar las pautas de dichas políticas con objeto de procurar la recuperación de la economía y de la riqueza perdida donde, la base fundamental de los recursos para llevar a cabo esto debe radicar en fuentes de financiamiento interno, pues, la economía mexicana, como se verá, guarda posibilidades potenciales susceptibles de ser aprovechadas.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar se mencionan algunos de los fundamentos de la estrategia de política económica del actual gobierno; posteriormente se dan un conjunto de elementos para evaluar la magnitud de la necesidad de la participación del Estado en la reconstrucción; luego de esto se toca en particular la política fiscal, ubicándose tanto a nivel de ingresos como de egresos y los problemas y contradicciones que presenta la política económica actual; en cuarto lugar, se hace referencia a diversas características propias de nuestra economía que guardan capacidades potenciales internas para la recuperación y la reconstrucción, al mismo tiempo que se especifican las propuestas de política económica necesarias para su aprovechamiento, y finalmente, las conclusiones plantean que las limitaciones que enfrenta la estrategia instrumentada por el gobierno hacen necesaria la búsqueda de una alternativa a la misma.

* Investigador Asociado del Area de Finanzas Públicas del IIEC-UNAM.

1. LA ESTRATEGIA ACTUAL COMO MARCO

Toda acción concreta del Estado, como se sabe, se proyecta a través de la política económica, ocupando un lugar especial dentro de ella la política fiscal, tanto en sus aspectos de captación de recursos (sus ingresos), como en el de la utilización de los mismos (sus gastos).¹ De esta manera, para hablar de la reconstrucción, en tanto formas concretas del accionar estatal, resulta necesario, en primer lugar, apreciar la estrategia económica global del actual gobierno, destacando dentro de ésta la estrategia de política fiscal y, en segundo término, señalar la manera en que a través de esta última se aborda el problema de la reconstrucción. En este apartado sólo nos referiremos a lo primero.

De acuerdo con el discurso oficial la política económica global tiene como propósito fundamental que la economía crezca de nuevo con estabilidad y solidez, tratando de recobrar una tendencia al ajuste en el corto plazo y de buscar la normalidad y el orden en un término más largo. En tal sentido, se busca, por una parte, disminuir la inflación y el déficit del sector público y, por otra, proveer las bases para un sano y sostenido crecimiento en los años futuros.

Así, teniendo en cuenta lo anterior, la política económica implementada considera que son dos los desequilibrios que se interrelacionan y se constituyen en objetivos centrales: la inflación y los desequilibrios en la balanza de pagos. El crecimiento económico y los incrementos del empleo, el salario real y los niveles de bienestar quedan supeditados a la solución de aquéllos y la búsqueda de la restructuración económica se basa principalmente en el manejo de la demanda y en la liberalización de la economía tanto a nivel interno (reflejada en lo fundamental en la liberalización de precios) como externo (no sólo en el comercio sino además en lo referente a la inversión).

Algo que debe señalarse en este momento es el hecho de que la instrumentación de esa estrategia se enfrenta a contradicciones que le son inherentes, es decir, ciertos objetivos afectan negativamente el alcance de otros, llegando incluso a neutralizarse entre sí. Más adelante haremos algunos señalamientos al respecto.

Resulta necesario remitirnos ahora, brevemente, al sentido que adquiere la política fiscal en la política económica global. De este

¹ Cabe señalar que la política fiscal contempla un tercer elemento, el de la deuda pública, el cual por sus características puede ser clasificado tanto a nivel de los ingresos, como de los egresos.

modo, tenemos que dentro de la base del análisis del Estado, el déficit del sector público, con su forma de financiamiento e impacto monetario, es visto como el origen de la inflación y de los desequilibrios de la balanza de pagos.

Lo anterior se corrobora con la experiencia vivida en los últimos tres años. Ante la incapacidad de alcanzar un crecimiento sostenido y de la continuación de los problemas de inflación y desequilibrio externo, el instrumento mayormente socorrido por el Estado para tratar de solucionar esta situación ha sido el de la disminución del déficit público, por medio ya de reducciones al gasto o bien, por incrementos en los precios de bienes y servicios que proporciona el Estado o de adecuaciones en el sistema tributario. Posteriormente apreciaremos la forma específica en que tal estrategia afecta a la reconstrucción.

2. ELEMENTOS PARA EVALUAR LA MAGNITUD DE LA NECESIDAD DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA RECONSTRUCCIÓN

Antes de pasar al análisis de la manera en que la política fiscal, en sus aspectos específicos de ingresos y gastos, se relaciona con la reconstrucción, resulta necesario aportar elementos de cuantificación sobre los daños ocasionados por los sismos de septiembre de 1985 y los recursos requeridos, con objeto de poder evaluar la magnitud de la necesidad de la participación del Estado.

A. Estimaciones del valor de los daños físicos

Debe señalarse en este punto que las estimaciones del valor de los daños físicos del sismo, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda, asciende a 3 mil millones de dólares.²

B. Componentes de los costos de la reconstrucción por nacionalidad

Frente a lo anterior, conforme al cuadro 1, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estima los costos de la reconstrucción en

² Hemos tomado esta estimación como referencia para ser consistentes con los datos que se manejarán más adelante. Sin embargo, de acuerdo a otras estimaciones elaboradas por el Instituto de Ingeniería de la UNAM, la CEPAL y Consultores Internacionales, los daños variarían de 1,000 a 2,000 millones de dólares, hasta 5,000 millones. Véase *Examen de la situación económica de México*, BANAMEX, v. LXI, No. 719, México, octubre de 1985, p. 434 y *El Financiero*, 16 de diciembre de 1985, p. 14.

3 mil millones de dólares, dentro de los cuales el componente nacional equivale a 2 250 millones de dólares y el de importación asciende a 750 millones.

Asimismo, se puede apreciar que los recursos para 1986 ascenderán a 1 650 millones. Resulta importante tomar esto en cuenta porque más adelante tocaremos lo referente al Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986.

CUADRO 1

COSTOS ESTIMADOS DE LA RECONSTRUCCION

(Datos preliminares)

	<i>Miles de Millones de dólares*</i>
Esfuerzo de Reconstrucción Física	3.00
Componente importado de septiembre a diciembre de 1985	0.30
Componente nacional de septiembre a diciembre de 1985	0.45
Componente importado durante 1986	0.45
Componente nacional durante 1986	1.20
Componente nacional posterior a 1986	0.60

* La Secretaría de Hacienda presentó estos cálculos sobre la base de un tipo de cambio de 330 pesos por dólar.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

C. Desagregación de los costos de la reconstrucción por tipo de edificaciones

Respecto al tipo de edificaciones contemplados en la reconstrucción tenemos que, realizando una separación arbitraria de éstas (véase cuadro 2) se puede decir que hay algunos costos que pueden ser contemplados como directamente sociales dado que constituyen un patrimonio de la colectividad y otros que serían considerados como costos «socializados», por pertenecer a particulares.

Entre los directamente sociales anotaríamos las escuelas, los hospitales, las telecomunicaciones, la infraestructura y otros edificios públicos, que sumados nos dan 1 400 millones de dólares y entre los

«socializados» estarían los hoteles, las industrias y las viviendas,³ que en conjunto suman 1 200 millones de dólares.⁴

Ahora bien, aun cuando respecto a la información anotada no haya disponibilidad sobre sus componentes nacionales e importados, ni tampoco sobre los años de la misma, como para hacer una evaluación más profunda, lo que sí se puede decir es que en principio el Estado asume como una pérdida de la colectividad los daños ocasionados por los sismos al tener que buscar y canalizar los recursos necesarios para la reconstrucción.

CUADRO 2

ESTIMACIONES PRELIMINARES DE LOS COSTOS DE LA RECONSTRUCCION POR TIPO DE EDIFICACIONES

<i>(Miles de millones de dólares)</i>	
Hoteles	100
Industria	100
Escuelas	100
Hospitales	300
Otros edificios públicos	300
Vivienda	1 000
Telecomunicaciones	300
Infraestructura	400
Otros	400
T o t a l	3 000

FUENTE: Elaborado con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

D. Impacto del terremoto en las divisas

Lo anterior queda más claro cuando se toma en cuenta la información del cuadro 3, donde se ve el impacto de los sismos en el comercio exterior.

De acuerdo con los datos, el Estado debe enfrentar no sólo las pérdidas materiales (y el esfuerzo de la reconstrucción), sino ade-

³ El rubro de vivienda incluso se verá destacado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986.

⁴ A los rubros mencionados habría que añadir 400 millones de dólares que por ser clasificados como «otros» costos de reconstrucción, no es posible ubicarlos de acuerdo a nuestra clasificación.

más las causadas por el impacto financiero externo.⁵ Es decir, debe, por un lado, socializar el total de las pérdidas y, por otro, buscar las fuentes de financiamiento para cubrirlas.

Un detalle adicional que se observa en el mismo cuadro, es que en el sector externo los movimientos de los precios y volúmenes de exportación del petróleo nos colocan ante situaciones semejantes a las de los terremotos, pues al igual que éstos, la economía del país se enfrenta a pérdidas de recursos. Una situación similar ocurriría de presentarse aumentos en las tasas de interés internacionales.⁶

CUADRO 3

IMPACTO INMEDIATO DEL TERREMOTO EN LAS DIVISAS

(Septiembre-diciembre, 1985)

	<i>Millones de dólares de EUA</i>
Caída del Turismo en el último trimestre de 1985	300.0
Importaciones de emergencia (teléfonos, telecomunicaciones, hospitales y hoteles)	300.0
Reducción en las exportaciones debida a industrias afectadas (industrias del vestido y otras)	<u>100.0</u>
Impacto inmediato directamente atribuible al terremoto	700.0
Reducción en los ingresos debida a la disminución de los precios y volúmenes de exportación del petróleo (anticipado)	<u>300.0</u>
TOTAL	1 000

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁵ Sólo como una observación cabe anotar que si a los 700 millones de dólares que se mencionan en el cuadro 3, les sumamos las necesidades de recursos entre septiembre-diciembre de 1985, por 750 millones de dólares para la reconstrucción (véase cuadro 1), las necesidades de recursos para 1985 causadas por el terremoto ascendieron a 1 450 millones de dólares. Un señalamiento que debemos hacer aquí es que dentro de los 750 millones mencionados se han tomado en cuenta los 450 millones que contempla un coeficiente nacional, dado que de acuerdo con la Secretaría de Hacienda, no había posibilidad de financiar estas necesidades con recursos internos. Véase el apartado 3.2 del presente trabajo.

⁶ En este campo resulta, pues, consistente la afirmación del presidente de Perú, Alán García, sobre el hecho de que América Latina ha sufrido un «terremoto económico» no visible en términos de edificios pero sí en términos sociales. Véase *Excelsior*, 8 de octubre de 1985.

3. POLÍTICA FISCAL Y RECONSTRUCCIÓN

Anteriormente se ha mencionado que resulta necesario tener en cuenta la forma en que se inserta la reconstrucción en la estrategia económica global, también se ha señalado que dentro de tal estrategia destaca cómo la política fiscal privilegia la reducción del déficit del sector público, y que en este campo el problema se aprecia tanto a nivel de los ingresos como de los egresos. Con respecto a éstos en los siguientes apartados destacaremos algunos elementos.

3.1. *La política de ingresos*

Dentro del campo de los ingresos se ha pretendido, a través de éstos, fortalecer y aumentar el ahorro público a fin de reducir el déficit fiscal, para lo cual se recurre al incremento, al mismo ritmo de la inflación, de los ingresos tributarios (aunado ello a la reducción de la evasión y la mejoría de la eficiencia de la administración fiscal) y de los precios en los bienes y servicios proporcionados por el sector público.

Sin embargo, debe destacarse que tal tipo de política se desenvuelve de manera contradictoria ya que tanto el incremento de los ingresos tributarios (por estar basados en *impuestos indirectos* y que en los hechos han demostrado facilitar la evasión fiscal),⁷ como de los precios de bienes y servicios, han generado mayores ritmos de inflación, los cuales a su vez al presionar sobre el déficit fiscal obligan nuevamente a incrementar la tributación y los precios del sector público. Desde esta perspectiva, nosotros consideramos que se hace necesario romper con tal cadena de efectos, lo que, como anotaremos en nuestras conclusiones, requiere de la utilización de otro tipo de tributación y del control general sobre los precios.

Es en tal ambiente contradictorio donde se ubica lo que en materia tributaria se realizará en 1986 con motivo de la reconstrucción. Valga sólo señalar los dos puntos que se mencionan en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1986. Uno se refiere a que "a raíz de los problemas financieros creados por el terremoto y dada la necesidad de que el Gobierno Federal obtenga recursos complementarios para la reconstrucción, se proponen cargas impositivas adicionales, de manera temporal, a los contribuyentes medios y altos. Éstas se estructurarán de manera progresiva, con

⁷ Estos dos elementos, como es sabido, fundamentan, además la regresividad de nuestra estructura tributaria.

el fin de que las personas aporten a la reconstrucción conforme tengan mayor capacidad contributiva, y se recaudarían proporcionalmente a lo largo del año, haciéndolas menos gravosas".⁸ El otro toca al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, donde "se plantea un incremento de tasas de aquellos bienes y servicios que por sus características pueden ser catalogados como de consumo no indispensable. Los recursos provenientes de esta recaudación adicional se destinarán íntegramente a las partidas de reconstrucción. En el caso de Teléfonos de México, se canalizarán totalmente para su capitalización, con el fin de que esté en aptitud de proporcionar un servicio adecuado a la demanda adicional y las necesidades de su propio programa de reconstrucción".⁹

Los ingresos que se pretenden obtener aparecen en el cuadro número 4.

CUADRO 4

AUMENTOS EN LA TRIBUTACION POR CONCEPTO DE RECONSTRUCCION

	Millones de pesos	%
IMPUESTOS TOTALES	8 140 990.8	100.0
SUBTOTAL (1+2+3)	4 983 770.0	61.2
POR RECONSTRUCCION (A+B+C)	243 738.0	3.0
1. Impuesto sobre la renta	2 852 122.8	35.0
A. Por reconstrucción	16 000.0	0.2
2. Impuesto especial sobre producción y servicios	2 071 834.0	25.5
B. Por reconstrucción	217 738.0	2.7
3. Impuesto sobre automóviles nuevos	59 814.0	0.7
C. Por reconstrucción	10 000.0	0.1

FUENTE: Elaborado con datos de SHCP, *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1986*.

⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1986*, p. ix.

⁹ *Ibid.*, p. x. En la misma iniciativa se anota además que: "De la recaudación proveniente del impuesto sobre producción y servicios, 13,300 millones de pesos serán para aportaciones de capital del Gobierno Federal en la empresa de participación estatal mayoritaria Teléfonos de México S. A." (p. 15).

Sobre todo lo anterior cabe hacer varios señalamientos:

a) Los ingresos debidos a la reconstrucción se basan en impuestos indirectos. Esto es así si se toma en cuenta que los impuestos especiales sobre producción y servicios alcanzan un 2.7% dentro de un total de 3%. De esta manera, los impuestos directos (el de la renta y el de automóviles nuevos) se ven restringidos a un 0.3%; b) conforme a lo anterior, se proyectan en los ingresos de la reconstrucción las deficiencias de la estructura tributaria de nuestro país, pues, por un lado, el peso de los impuestos indirectos es determinante respecto a los directos y, por otro, al apoyarse en los impuestos indirectos está en capacidad de mostrar las deficiencias de los mismos, es decir, puede ser trasladado o evadido, con lo cual es sobre el consumidor que recae este tipo de impuestos, ello sin tomar en cuenta sus posibles efectos inflacionarios, como ya ha sido señalado; c) particularmente, con respecto al impuesto sobre la renta, éste debe tratarse cuidadosamente, pues, no debe perderse de vista que como contrapartida a dicha media se halla el hecho de que las donaciones realizadas al Fondo Nacional de Reconstrucción, pueden servir como deducciones de impuestos, las cuales, obviamente, favorecerán en mayor medida a los causantes de mayores ingresos y, d) tampoco se puede dejar de señalar que el esfuerzo de incremento de ingresos del Estado para aumentar su ahorro y disminuir el déficit público o para financiar la reconstrucción, enfrenta el problema del servicio de la deuda pública, pues, si éste en 1983 absorbió el 4.8% de los ingresos ordinarios del sector público controlado presupuestalmente, en 1986 se proyecta que ascenderá a un 26.9 por ciento.¹⁰

3.2. La política de gastos

Como ya se ha anotado, la política de gastos del Estado se ubica también en la estrategia de disminución del déficit fiscal, para lo cual se plantea no sólo reducirlo globalmente —como parte del combate a la inflación— sino además simplificar sus procesos y contener el gasto corriente y las transferencias.¹¹

¹⁰ Estas estimaciones provienen de un trabajo nuestro realizado para la revista del IIEC, *Momento Económico*, "La deuda pública en el presupuesto para 1986", Núm. 21, dic. 1985-enero 1986, pp. 6-9.

¹¹ La demostración más palpable de la política de contención del gasto público se presentó a lo largo de 1985, con las reducciones presupuestales por un monto de 850 mil millones de pesos que implicó la supresión de 25 subsecretarías y 50 direcciones generales.

El peso de tal estrategia resulta relevante, para la reconstrucción, cuando se toma en cuenta que, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda, no obstante la existencia de un alto monto de componente nacional dentro del esfuerzo de reconstrucción, especialmente para las necesidades de los últimos tres meses de 1985 (véase el cuadro 1), éste no podía ser satisfecho con ahorros internos sin causar mayores presiones a los ya escasos recursos y sin incrementar aún más las tasas de interés nacionales. Asimismo, se añade que dado que la alternativa para el Banco de México de emitir dinero y expandir sus créditos al sector público alejaría al Estado de sus metas originales, causaría una reducción en las reservas y alimentaría la especulación contra el peso, se requería por tanto del apoyo, para el esfuerzo de la reconstrucción, de la comunidad bancaria internacional a través de diferir el pago de aproximadamente 950 millones de dólares que se debería hacer entre el 1º de octubre y el 4 de noviembre de 1985.¹²

Nuevamente la estrategia de política económica global y de gasto en particular se vuelve a hacer patente en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986, donde se menciona que:

Durante 1986, no obstante las severas restricciones económicas, se cuenta con importantes recursos para hacer frente a las acciones más urgentes de la reconstrucción. Se ha hecho un gran esfuerzo de reasignación de recursos dentro de los límites requeridos para avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas y el combate a la inflación.¹³

Particularizando sobre el Presupuesto de la Reconstrucción contenido dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, se tiene que el gobierno parte del hecho de que aun cuando se trata de un programa establecido para la capital de la República, éste re-

¹² El contexto económico más amplio en que se mueve el problema de la reconstrucción, se comprueba al tomar en cuenta que estos 950 millones de dólares junto con 800 o 600 millones de dólares solicitados a las organizaciones financieras internacionales proveerían de 1.5 a 1.7 mil millones de dólares al país para atenuar la caída de las reservas internacionales de 4 mil millones de dólares a 2.3 o 2.5 mil millones de dólares. En tal sentido, como se puede observar, lo que hizo el terremoto no fue sino agudizar un problema ya existente de antemano (manifiesto en la balanza de pagos). Acerca de la información aquí manejada véase SHCP, *Comunicado a la Comunidad Bancaria Internacional del 10. de octubre de 1985.*

¹³ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986*, Tomo 1, p. 35.

CUADRO 5
PRESUPUESTO DE RECONSTRUCCION

(Miles de millones de pesos)
(Etiquetados)

Concepto	Monto
I. Recursos Fiscales¹	
1. Ciudad de México	112.0
a) Renovación habitacional	25.0
b) Pavimentación y guarniciones dañadas	8.0
c) Reposición de infraestructura de alumbrado público	5.0
d) Demoliciones y recolección de escombros	10.0
e) Reparación del drenaje profundo, del emisor central, Viaducto La Piedad y daños Zona Oriente	9.0
f) Acueductos, redes primarias y secundarias	18.0
g) Apoyos a programas de autoconstrucción de vivienda, acciones de reconstrucción y apuntalamiento de monumentos históricos y restitución de sedes de dependencias del Gobierno Federal	37.0
2. Salud y Seguridad Social	56.0
a) IMSS	29.0
b) ISSSTE	12.0
c) Salud	15.0
3. Descentralización	132.0
a) Agua potable	12.0
b) Comunicaciones	12.0
c) Vivienda (FOVISSSTE)	10.0
d) Programa de Empleo	50.0
e) Descentralización de la Administración Pública Federal	48.0
— Personal y movimiento de equipo	33.0
— Ampliación de la infraestructura de vivienda, educación y salud	10.0
— Readaptaciones, instalaciones y oficinas	5.0
Apoyos Fiscales	300.0
II. Crédito	
1. Programa especial de vivienda	200.0
Total	500.0

¹ Los recursos de este presupuesto son exclusivamente los apoyos fiscales, y son diferentes de los apoyos crediticios fuera de presupuesto y de los recursos del Fondo Nacional de Reconstrucción.

FUENTE: SPP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986.*

percutirá en todo el país, al tratar no sólo de "reponer lo destruido, sino de cobrar conciencia sobre la necesidad de profundizar cambios estructurales impostergables al demostrarse la vulnerabilidad de la concentración del Valle de México".¹⁴

De esta forma, como se anota en el cuadro 5, dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1985, se han previsto, por diversas fuentes de financiamiento, recursos que alcanzan 500 mil millones de pesos para 1986, de los cuales 300 mil millones tienen un origen fiscal (259 mil millones se consignarán en un nuevo ramo del Presupuesto del Gobierno Central y 41 mil millones en el Presupuesto del IMSS y el ISSSTE), en tanto que los 200 mil millones de pesos restantes (que no son recursos canalizados a través del Presupuesto), apoyarán un programa de crédito especial de vivienda para las zonas afectadas y la descentralización.

Tomando en cuenta lo anterior, debe ser destacado que comparando los 300 mil millones de pesos, que constituyen los recursos fiscales, con el Presupuesto total de 32.2 billones, su participación dentro de este último asciende a menos del uno por ciento. Es más, aun tomando sólo el total del gasto programable (véase cuadro 6), ese presupuesto de 300 mil millones de pesos constituye sólo el 2% del mismo.

Esta situación nos da idea de que las magnitudes de dicho programa en su influencia sobre la actividad económica y social será reducida, no obstante su apoyo al desarrollo regional (a través de la descentralización administrativa) y social (por medio de la educación, la salud y la seguridad social).

Respecto a la serie de elementos que se han anotado sobre la política de egresos se necesita puntualizar lo siguiente:

a) La afirmación del gobierno de que la disminución del déficit público, a través del control del gasto, lleva consigo a la disminución de la inflación, desde nuestro punto de vista, no contempla el hecho de que el gasto público en sí mismo no tiene por qué aumentar la inflación si se utiliza para impulsar tanto directa como indirectamente la producción de bienes y servicios, pero, contradictoriamente, y es aquí donde radica realmente el problema, la política financiera del Estado que pretende la generación de ahorro y una mayor intermediación financiera, a través de una política «realista» y flexible de tasas de interés que permita la obtención de rendimientos reales positivos a los ahorradores, lleva no sólo al incre-

mento de los costos financieros de las empresas,¹⁵ quienes los proyectan en aumentos de precios, sino, además, a la elevación del déficit público, debida al incremento del gasto corriente por concepto de pago de intereses de la deuda interna (a este rubro se le asigna el 20.2% del presupuesto de egresos de la federación para 1986).

Tal hecho significa, en términos concretos, que el Estado en vez de utilizar directamente estos recursos (provenientes de los excedentes generados por la economía), los traslada al sector privado, el cual los utilizará como mejor le convenga, incluso para la especulación de divisas que, como se sabe, presiona al tipo de cambio y, a través de éste, a los costos de producción de las empresas, por concepto de insumos importados y de deudas establecidas en dólares, lo que se reflejará en un aumento de precios.

CUADRO 6
RESUMEN SECTORIAL ECONOMICO
DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA 1986

(Miles de millones de pesos)

Sector	Esperado 1985	Proyecto 1986		Total
		Normal	Reconstrucción	
Total gasto programable	10 753.0	15 091.0	300.0	15 391.0
Desarrollo rural	898.8	1 255.3	38.3	1 293.6
Desarrollo regional y ecología	440.7	509.8	177.0	686.8
Pesca	190.0	272.1		272.1
Desarrollo social	2 536.0	3 883.0	71.0	3 954.0
Educación	1 353.9	2 114.3	5.0	2 119.3
Salud y seguridad	1 182.1	1 768.7	66.0	1 834.7
Comunicaciones y transportes	947.2	1 340.7	13.7	1 354.4
Comercio y abasto	767.5	1 018.5		1 018.5
Turismo	21.9	29.0		29.0
Energéticos	2 521.2	3 822.8		3 822.8
Industrial	1 336.3	1 877.2		1 877.2
Administración	1 093.4	1 082.6		1 082.6

FUENTE: SPP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986*.

¹⁵ Aquí debe añadirse que también actúa la política de restricción crediticia (con un encaje legal que ha llegado hasta 90%), la cual implica que sólo tendrán acceso a los créditos las grandes empresas con capacidad crediticia y de manejo de precios, que les permitirá saldar sus compromisos financieros.

¹⁴ *Ibid.*

De esta manera, al contrario del argumento del Estado la explicación de la inflación no está dada por el gasto público en sí mismo, sino por la forma en que actualmente es utilizado por el gobierno, es decir, por su prioridad en el servicio de la deuda, y además, por la propia política de tasas de interés que se viene manejando. Posteriormente, tomaremos como un elemento adicional en la explicación sobre la inflación a la estructura monopólica existente en los sectores productivos de nuestro país.

b) También necesita ser resaltado que la distorsión generada por el servicio de la deuda en el presupuesto de egresos resulta en mayor forma evidente cuando se compara su participación de 45.9% (32.9% de la interna y 13% de la externa),¹⁶ con respecto al uno por ciento asignado a la reconstrucción.

c) Si tenemos en cuenta los costos estimados de la reconstrucción de 550 mil millones de pesos para 1986 (véase el cuadro 1)¹⁷ y los comparamos con los 500 mil millones manejados por el gobierno para la reconstrucción, corroboraremos lo que se dijo anteriormente de que el Estado asume como una *pérdida de la colectividad* los daños ocasionados por los sismos.

d) No se consideran suficientes los recursos internos para financiar la reconstrucción. De esto da muestra la posposición del pago de servicio de la deuda externa por 950 millones de dólares en 1985, y

e) Si a los ingresos por concepto de impuestos para la reconstrucción de 243 738 millones de pesos (véase cuadro 4) le restamos los gastos fiscales por 300 mil millones de pesos (véase el cuadro 5), se deduce que para la reconstrucción se recurrirá a financiamiento por 56 262 millones de pesos. Sin embargo, ni el presupuesto de egresos ni la ley de ingresos para 1986 distingue qué monto corresponde a financiamiento interno y externo, no obstante que se sepa las necesidades que deben ser satisfechas con importaciones y aquéllas que requerirían de la producción nacional (véase cuadro 1). Esto resulta importante si tomamos en cuenta el impacto del tipo de cambio en costos de la reconstrucción valuados en dólares (nos referimos sobre todo al componente importado).

¹⁶ Véase la referencia de la nota 10.

¹⁷ Esto resulta de transformar la suma, que corresponde a 1986, de 1 650 millones de dólares a pesos, con un tipo de cambio de 330 pesos por dólar utilizado por la Secretaría de Hacienda en sus cálculos para los costos estimados de la reconstrucción.

Lo anterior resulta esencial si se toma en cuenta que si las pérdidas son vistas como colectivas, entonces la contribución para la reconstrucción debe ser establecida sobre las mismas bases y dentro de ello juegan un papel sobresaliente el Estado, con sus políticas económicas, y la sociedad, con sus formas de participación.

4. CAPACIDAD INTERNA PARA LA RECUPERACIÓN Y LA RECONSTRUCCIÓN

En los apartados anteriores se ha hecho referencia al marco de política económica global y de necesidades de la participación del Estado en la reconstrucción para ubicar el papel que juega la política fiscal y así deslindar cómo las propias contradicciones de la estrategia económica se presentan como obstáculos no sólo al crecimiento económico, sino además a la misma reconstrucción. En lo que sigue se señalarán diversas características propias de nuestra economía que, desde nuestro punto de vista, se incorporan también como limitantes al crecimiento económico, pero que guardan capacidades potenciales internas para la recuperación y la reconstrucción.

Una tarea como la de la reconstrucción en principio enfrenta un problema que es fundamental, el de los recursos con que cuenta para ello. Si bien ya se ha hablado de las acciones instrumentadas por el Estado en cuestión de captación y utilización de recursos, aquí lo que veremos es aquella potencialidad que no se aprovecha en beneficio del propio país y sobre la cual no se ha establecido una acción concreta para aprovecharla internamente. Es decir, si bien se ha sufrido grandes pérdidas en la riqueza acumulada de la sociedad y se han emprendido ciertas acciones para enfrentar esto, no se puede dejar de advertir que hay otros aspectos que deben tomarse en cuenta con respecto a la *capacidad de la economía* para generar mayores excedentes que en estos momentos son necesarios.

De acuerdo con los problemas existentes en el presente, gran parte de nuestra capacidad de producción¹⁸ y por tanto, de generación de excedentes necesarios para la recuperación y la reconstrucción, se halla restringida por problemas tales como:

a) La forma en que se encuentra estructurado el aparato productivo, especialmente dada la carencia de desarrollo de un sector

¹⁸ De alguna manera en lo que sigue trataremos de tomar elementos de Paul Baran acerca del *excedente económico potencial*, P. A. Baran, *La economía política del crecimiento*, FCE, 6a. reimpresión, México, 1977.

productor de bienes de producción; la manera en que está distribuido regionalmente (su alta concentración en unas cuantas ciudades, donde sobresale el Distrito Federal), y los altos niveles de capacidad ociosa que presenta.

Estos elementos indican que en gran medida existirá un desaprovechamiento de recursos internamente, en tanto la política industrial no establezca la articulación de ramas y sectores productivos que endogenice los efectos multiplicadores de la inversión privada y pública (donde juegan un papel esencial las ramas productoras de bienes de inversión), al mismo tiempo que aproveche las capacidades instaladas y se aprecie esto desde una perspectiva de distribución regional.

Respecto a lo último es importante destacar que la asignación de recursos por parte del Estado debe ir perdiendo progresivamente su estructuración centralista, pues, como se puede confirmar, la reconstrucción dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación toma como punto específico de referencia al Distrito Federal sin aclarar cuál será el manejo con respecto a las otras regiones que fueron afectadas por los sismos. Por ello, la estrategia de política económica requiere que se especifique la política de desarrollo regional, la cual no sólo incluya la descentralización del sector público, sino además el conjunto de las actividades económicas, sociales y culturales.

b) La salida de recursos hacia el exterior debida a utilidades remitidas por parte de las empresas trasnacionales.

Este punto se relaciona con el anterior porque, aquí no nos estamos refiriendo al cambio estructural manejado por el Estado, el cual al contemplar la supeditación de dicho cambio, en gran medida, a la inversión extranjera, no toma en cuenta que en el mediano y largo plazo este tipo de inversión lleva a una salida mayor de recursos de los que se invierten y, por ende, elimina en mucho los efectos multiplicadores internos de la inversión, esto sin tomar en cuenta el problema de la dependencia tecnológica.

Además, este tipo de liberalización de nuestra economía difícilmente podrá verse en capacidad de utilizar los excedentes generados internamente, porque las empresas trasnacionales, al responder a estrategias a nivel mundial, no tienen por qué ceñirse a las políticas internas del país y, por lo mismo, no es garantizable que sus utilidades se reinviertan internamente.

De esta manera, se requiere de una política que además de estructurar las actividades productivas para aprovechar racionalmente

los recursos, y en mayor medida los excedentes generados en forma interna y promueva la inversión productiva sobre bases nacionales (públicas y privadas).

c) La existencia del desempleo y subempleo, al significar una menor demanda efectiva, determinan niveles de producción y de actividad económica menores. De acuerdo con datos oficiales, se maneja una proporción constante de desempleo abierto de 10% entre 1983 y 1985 (equivalente a 1.7 millones de desempleados de una población de 22 millones de personas), en tanto que según fuentes independientes y privadas lo estiman en 13%.¹⁹

Esto, aunado a lo mencionado en el primer punto, acerca de la existencia de capacidad ociosa, que de acuerdo con datos de la Canacindra asciende en la industria al 35%,²⁰ nos da muestra de las capacidades potenciales productivas de nuestro país.

Ambos elementos tienen mucho que ver con el gasto del Estado y sus posibles efectos inflacionarios, ya que un incremento de éste, dados el desempleo y capacidad ociosa, debería permitir incrementar la actividad económica (y los niveles de producción) y con ello facilitar la reconstrucción, sin tener por qué generar un incremento de precios.

Por lo tanto, desde este punto de vista, los probables efectos inflacionarios, no estarían determinados ni por inelasticidades de la oferta en el corto plazo, ni por el propio gasto público, sino por la estructura monopólica que domina diversos sectores de la economía.²¹

Esta situación se ve comprobada a nivel específico de la industria de la construcción, donde

los efectos inflacionarios originados por exceso de demanda no debieran ser graves en virtud del alto grado de subutilización que se observa en este sector; sin embargo, dada la estructura del mercado en el que se mueven las compañías constructoras, el ajuste podría darse más por la vía de los precios que de las canti-

¹⁹ Véase *Excelsior* (sección financiera), 31 de diciembre, 1985, pp. 1F y 4F.

²⁰ Según la misma Canacindra, esto se debe a que la industria ha sido afectada tanto por sus costos de producción como por el «desplome» de la demanda de bienes. Véase *Excelsior*, 12 de enero de 1986, pp. 1 y 13A.

²¹ Este mismo efecto inflacionario tampoco podría ser asignado a los recursos captados por el Fondo Nacional de Reconstrucción y, sin embargo, resulta difícil explicar el por qué de la lentitud en la utilización de los mismos, pues, al 16 de diciembre de 1985, de un monto cercano a los 26 mil millones de pesos y 8.5 millones de dólares, sólo se habían utilizado 6 mil millones de pesos.

dades. Si en efecto, se reactiva el sector de la construcción y otros como el manufacturero, se generaría una importante demanda de empleo.²²

De esta forma, se requiere que la acción del Estado regule los precios con objeto de evitar las presiones inflacionarias y no que se restrinja simple y llanamente el gasto del sector público, lo cual incluso ha llegado a afectar su gasto de inversión física.

d) El servicio de la deuda pública, tanto interna como externa, que afecta las disponibilidades de recursos del Estado para atender la inversión productiva y el gasto social.

Por un lado no puede ser pasado por alto que, el servicio de la deuda interna implica el traslado de recursos, que capta el Estado, hacia los acreedores, quienes los utilizan conforme a sus conveniencias y, por lo cual, no se han manejado conforme a ciertas prioridades sociales. Dentro del presupuesto de 1986 se canalizarán al servicio de la deuda interna 10.6 billones de pesos (4.1 billones de amortizaciones y 6.5 billones de intereses).

Y, por otro, el servicio de la deuda externa en definitiva se presenta como una salida de recursos que no sólo no aumenta la actividad económica de nuestro país, sino que además implica una extracción de recursos que cada día es mayor. En el presupuesto de egresos de 1986 se destinarán 4.2 billones de pesos (1.3 billones de amortizaciones y 2.8 billones de intereses).²³

Se comprueba de esta manera, en primer lugar, que el financiamiento interno no puede seguirse estableciendo sobre bases que impliquen un traslado de recursos a los acreedores del Estado, los cuales al no ser empleados para incrementar la capacidad productiva de la economía, e incluso se puede destinar a la especulación con moneda extranjera, hacen que se pierda la oportunidad de racionalizar socialmente su utilización, dentro de esto se ubica la propia reconstrucción. En tal sentido lo que se requiere aquí es del establecimiento de un mecanismo que estaría dado principalmente por la reducción drástica de las tasas de interés nacionales (buscando que el Estado racionalice la utilización de recursos internamente),

²² BANAMEX, *op. cit.*, pp. 429-430.

²³ Para la información aquí manejada véase la nota 10.

Debe añadirse aquí que con respecto al pago del servicio de la deuda externa del conjunto de la economía, según estimaciones oficiales, para 1986 ésta ascenderá a 12 340 millones de dólares (2 340 millones de amortizaciones y 10 000 millones de intereses).

aunado esto a un control cambiario rígido (éste evitaría la utilización irracional de los recursos captados del exterior).

En segundo lugar, se hace también evidente que la recurrencia al crédito externo se debería mover dentro de un margen más reducido y en la búsqueda (junto con otros deudores) de formas que minimicen los efectos negativos generados por el servicio de la deuda externa, sobre todo por la salida de recursos que la misma implica, de recursos que hubieran facilitado en mucho la reconstrucción. En esta misma línea de análisis es posible decir que en todo caso, los recursos provenientes del exterior para la reconstrucción deberían señarse a los montos del componente importado, dado que con respecto al componente nacional lo que se requiere es movilizar las capacidades internas.

e) La distribución del ingreso, su alta concentración, permite que los grupos de la sociedad retenedora de una mayor proporción de éste no sólo mantengan un consumo elevado (e incluso suntuario) sino que, además, utilicen en forma especulativa una parte importante de dichos recursos, cuyo destino final incluye la fuga de capitales. Este último concepto resulta tan importante que en cálculos oficiales para 1986 se anota en el rubro de «errores y omisiones» de la balanza de pagos la cantidad de 1 000 millones de dólares.

Las políticas del Estado han contribuido bastante dentro de esta situación, algunas de las cuales ya han sido comentadas, aquí cabría sólo añadir dos elementos, por un lado, es posible afirmar que la alta regresividad del conjunto de las fuentes ordinarias del ingreso del Estado, en última instancia, traslada el peso de los impuestos al consumidor final y, por lo tanto, al grueso de la población de escasos recursos. Esto incluso, como ya se ha visto, se repite al interior de los ingresos que se piensa captar para la reconstrucción, donde el peso principal recae en los impuestos indirectos; y, por otro lado, se encuentra el hecho de que una gran proporción (el 26.9%) de los ingresos ordinarios del sector público controlado presupuestalmente se canalizarán al pago del servicio de la deuda, lo cual indica que existen recursos que en vez de aprovecharse para la reconstrucción y la recuperación económica se trasladan ya al sector privado nacional, quien los utilizará según su conveniencia, o a los acreedores internacionales quienes nos los podrán devolver, pero en forma de nuevos créditos. Es este un mecanismo que opera en contra de los ingresos ordinarios y a favor de la concentración del ingreso.

Respecto al servicio de la deuda ya hemos hecho algunos comentarios, debemos tan sólo señalar aquí que dentro de los ingresos ordinarios, ahora más que nunca se necesita adecuar la estrategia fiscal en dos puntos: *i*) en la utilización de una serie de impuestos directos (además del de la renta, estarían el patrimonial y el de herencias y legados) en vez de los indirectos, y *ii*) en la selectividad de los incrementos de los precios de bienes y servicios que proporciona el Estado, aunado, incluso, a un control de precios en determinados puntos, donde se puede utilizar como excusa dichas alzas de precios del sector público para aumentar desproporcionadamente los precios por parte del sector privado.

CONCLUSIONES

Los sismos ocurridos en nuestro país han venido a demostrar que, un elemento esencial de cualquier tarea que se pretenda llevar a cabo para la recuperación económica y la reconstrucción radica en la manera en que el Estado participe y haga uso de los excedentes generados por la sociedad, donde, por tanto, no puede dejar de contemplarse el establecimiento de prioridades en cuanto a la producción y distribución espacial de las actividades que realiza dicha sociedad.

Dentro de un marco de este tipo resulta esencial la participación y las formas de organización de la sociedad civil, pues, también los sismos demostraron que ésta se halla en capacidad de responder para participar en las tareas productivas necesarias con objeto de enfrentar grandes vicisitudes. Cabe entonces preguntarse, ¿en qué situación económica nos encontraríamos en este momento si la fuerza de trabajo que se halla desempleada y subempleada participa en las actividades productivas de nuestro país?

Sin embargo, la reconstrucción se encuentra ubicada dentro de una estrategia económica que plantea la reducción de la participación del Estado para dar cabida a la liberalización de las fuerzas del mercado tanto interna como externamente, esperando con ello entrar en una etapa de equilibrio de largo plazo, con mayores niveles de inversión y productividad. Y, no obstante, puede afirmarse que tal estrategia al verse limitada y enfrentada a contradicciones que le son inherentes cierra opciones para dinamizar el crecimiento económico (no sólo en el presente sino también en el futuro) y para darle una mayor racionalidad y celeridad a la captación y utilización de recursos para la reconstrucción.

Se ha podido demostrar a través del análisis que la economía guarda potencialidades que, mediante una estrategia diferente, pueden conducirnos a mayores niveles de crecimiento económico establecido sobre bases nacionales y redistributivas del ingreso, de una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo.

Finalmente, sólo cabe señalar que las consecuencias del sismo y las necesidades de la reconstrucción nos han llevado a reafirmar que no solamente se requiere recuperar lo perdido, sino también cambiar el rumbo hasta ahora establecido, pues, como sabemos, las consecuencias de la recesión económica, con todas sus características especiales, si bien no se observan en una destrucción en términos físicos como la de los terremotos, sí resultan palpables a través de los mayores niveles de pobreza y frustración social que viven en la actualidad las clases sociales más desprotegidas de nuestra población.