

# CON FIGURAS ACIONES ES 44

ADRIÁN ACOSTA SILVA • ARTURO BALDERAS  
• JULIA CARABIAS • ROLANDO CORDERA  
• GERMÁN GONZÁLEZ DÁVILA • DAVID  
IBARRA • CIRO MURAYAMA • CARLOS TELLO  
• JOSÉ WOLDENBERG

REVISTA DE LA FUNDACIÓN PEREYRA Y DEL  
INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

# CON FIGURA CIONES

Núm. 44

Mayo-agosto de 2017

Rolando Cordera Campos **P**resentación 3

---

## LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

---

José Woldenberg **P**arlamentarismo o ajustes al régimen de gobierno 5

Adrián Acosta Silva **E**l interés, ¿no mentirá? Las (nuevas) crisis de las democracias: de la ingobernabilidad a la fatiga institucional 14

---

## ECONOMÍA Y SOCIEDAD

---

David Ibarra **P**aradigmas económicos corroídos 28

Carlos Tello Macías **A**spectos económicos y sociales de la Constitución, programas de gobierno y presupuesto público 45

---

## MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE

---

Germán González Dávila **T**ransgresión de umbrales planetarios y desarrollo sustentable 54

Julia Carabias **M**edio ambiente sano, condición para una vida digna y segura 80

Arturo Calderas **L**a relación México-EUA en la era Trump **95**

---

**L**ibros recientes **108**

**DOCU  
MENTOS**

---

Ciro Murayama, **Todo lo que usted quiso saber acerca de la fiscalización de las campañas de 2017** **113**

**CON  
FIGURA  
CION  
ES**

*Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática*

*Director:* Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta

*Consejo de redacción:* Antonio Ávila Díaz • Rosa Elena Montes de Oca • Ciro Murayama Rendón • Emilio Ocampo Arenal • Ramón Carlos Torres • José Woldenberg

*Comité editorial:* Antonella Attili • Bernardo Barranco • María Amparo Casar • Luis Emilio Giménez Cacho • Anamari Gomís • Marta Lamas • Julio López G. • Rafael Pérez Pascual • Teresa Rojas • Nora Rabotnikof • Carlos Rocés<sup>†</sup> • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo<sup>†</sup> • Raúl Trejo Delarbre

*Configuraciones.* Revista cuatrimestral, mayo-agosto de 2017. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2011-101712165400-20. Certificado de licitud de título (en trámite). Insurgentes Sur 1793-201 "C", Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, 01020 Ciudad de México. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 Ciudad de México. *Distribución:* nosotros mismos.

*Diseño original:* Rafael López Castro • *Tipografía y formación:* Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 500 ejemplares.

# Presentación

Las paradojas que la crisis global impuso en la agenda mundial siguen con nosotros, a pesar de los signos claros de recuperación de que gozan ya algunos países avanzados y desde luego Estados Unidos. No faltan razones para advertir contra un festejo apresurado, las cuales se ven sustentadas en la debilidad de muchas de las señales positivas sobre el crecimiento, en la precariedad del empleo y, sobre todo, en la fragilidad de que da cuenta una y otra vez el sistema político que, surgido después de la segunda Guerra, dio lugar al régimen de capitalismo democrático en Europa y en parte en Estados Unidos y en Japón, y conformó la piedra de toque del desenlace de la Guerra Fría. Como proclaman no pocos ideólogos, lo que este régimen obtuvo fue una victoria histórica no sólo del capitalismo en su combinatoria democrático-social, sino de Occidente como forma cultural y de organización social, de la vida y las costumbres y desde luego de la política y del Estado. Esta manera de festinar aquel desenlace propicia hoy unas comparaciones poco favorables a los triunfadores. Sus economías han vivido las más drásticas recesiones de su historia contemporánea; la desigualdad afloró, ya no como un costo ineludible del progreso económico y material sino como una expresión dramática de unos procesos económicos y políticos que propician la reproducción de la injusticia social, de la inequidad distributiva y de la concentración del privilegio y la riqueza. A lo que puede aunarse la práctica y permanente ausencia de la llamada “justicia de mercado” que por mucho tiempo fue presentada como la alternativa superior a la redistribución social basada en la política democrática que dio lugar a las diversas formas y compromisos de los Estados de Bienestar.

Así, a 10 años de que la Gran Recesión empezara a manifestarse en unos descalabros financieros que pronto devinieron “virales”, el mundo no ha dejado atrás ni las paradojas asociadas a la victoria del capitalismo sobre el socialismo a fines del siglo pasado, condensadas en la centralidad de la desigualdad distributiva y de oportunidades, ni los dilemas políticos escalonados y ahora superpuestos de forma metanacional, que la globalización articulada por el dominio de la “alta finanza” le ha planteado.

Este escenario de paradojas y dilemas adquiere perfiles de indudable emergencia, cuando nos acercamos a la disección y crítica de las democracias consolidadas, le añadimos las amenazas vueltas realidad cotidiana emanadas del cambio climático y nos preguntamos por el estado que guarda el conjunto del mundo en

desarrollo, donde la indigencia y la pobreza masivas y la amenaza de hambrunas en África nos recuerdan la actualidad de la aguda asimetría que determina la organización de la economía política mundial y sus limitaciones institucionales, hoy a flor de tierra. Lo anterior no puede sino contrastar con los pobres mecanismos con que cuenta la globalización dominada por las finanzas para lidiar con las desigualdades que la han acompañado desde sus inicios, cuando se presentó como la gran y definitiva solución para los problemas del mundo, en especial para aquellos países que sufrían el subdesarrollo y la pesada losa del endeudamiento externo.

Sometido el comercio mundial a reducciones significativas de sus ritmos de crecimiento; cercadas las capitales financieras por la incertidumbre y el temor desatados por la crisis de 2008 o el renacimiento de los más obtusos nacionalismos, como el Brexit o el del presidente Trump; hundidas muchas comunidades y naciones enteras en el conflicto bélico o ante la presencia ominosa del crimen organizado, conforman unos panoramas y escenarios sin salida aparente, mucho menos sencilla. Desde luego, obligan a revisar a fondo esas promesas de la globalización finisecular y a plantearse de nuevo, con mejor formulados argumentos y perspectivas, la construcción de mejores diseños para la organización económica y financiera internacional, así como la reafirmación del derecho al desarrollo, indisociable de la presencia y vigor de las democracias, que la globalización actual presumía de poder resolver con fórmulas simples de apertura comercial y desregulación estatal universales.

Los paradigmas que articularon la economía y la política de la segunda posguerra hasta llegar a la fase de la globalización hoy en crisis están corroídos y a su examen dedicamos uno de nuestros textos en este número. Lo hacemos en el contexto desfigurado por la irrupción del señor Trump en la presidencia de Estados Unidos, pero también considerando las enseñanzas que nos legara nuestra Constitución política, hoy centenaria.

Obligadamente hemos de preguntarnos por la perspectiva de nuestra democracia, inscrita en ese desgaste prácticamente generalizado de sus códigos y convenios en todo el planeta, y urgida de encarar severos desafíos en cuanto a sus formas de organización de la política y del propio Estado. El reclamo contra la corrupción y el enorme déficit de gobernanza y estatalidad tiene que enfrentarse desde una plataforma de cambio democrático y sensibilidad y conciencia sociales, de solidaridad moderna, para uncir la reforma democrática de la política a la reforma social del Estado y las formas de coordinación social que se han erosionado. A esto dedicamos buena parte de nuestra entrega número 44.

No podían faltar, ni faltarán en esta y las siguientes ofertas, rigurosas aproximaciones al tema y la problemática del cambio climático, convertido ya en el ominoso articulador del escenario nacional y mundial de los próximos lustros. Pero también el portador y depositario de potencialidades ciertas y razonables de un cambio mundial civilizatorio de progreso material y justicia social con democracia: la triada interminable y siempre renovable del discurso social democrático.

ROLANDO CORDERA CAMPOS

*Director*

# LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

## Parlamentarismo o ajustes al régimen de gobierno

José Woldenberg\*

**C**onjugar de manera productiva dos valores estratégicos debería ser la finalidad de todo régimen de gobierno democrático: el máximo de representatividad con el máximo de gobernabilidad. El primero intenta que la fuerza de cada corriente política expresada en las urnas tenga una traducción lo más exacta posible en los cuerpos legislativos, tratando de erradicar o por lo menos atemperar la sobre y la subrepresentación (la conversión excesiva o escasa de votos en escaños). La gobernabilidad, por su parte, la entendemos aquí en su acepción restringida: como la capacidad que tiene un gobierno de hacer prosperar sus propuestas en el circuito legislativo.

Hay quien señala que se trata de dos valores enfrentados y quizá en algunas circunstancias así sea, ya que son nociones que intentan realizar aspiraciones distintas, no necesariamente armónicas. Pero lo óptimo es tratar de conjugarlos de manera virtuosa porque la supresión o la erosión sustantiva de alguno de ellos invariablemente acarrea agudos problemas para la reproducción de la democracia. Sin una representación más o menos fiel de las fuerzas políticas, que responda a las adhesiones logradas en las sucesivas elecciones, el edificio democrático se distorsiona, se desfigura. Pero sin fórmulas que fomenten la gobernabilidad, la democracia también se erosiona y ofrece el espectáculo de un circuito político taponado por intereses particulares si no es que facciosos. La ingobernabilidad no sólo es una preocupación legítima, sino el preámbulo de tensiones y conflictos que tienden a vulnerar el aprecio por la vida pública.

Dada la enorme incertidumbre y el malestar que privan en la sociedad mexicana, aunadas a los cambios que desde hace 40 años se han venido produciendo en la vida política del país, vale la pena realizar un diagnóstico y unas propuestas

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

que valoren aquello que debe ser preservado y aquello que debe ser reformado, teniendo en cuenta la necesidad de articular representación y gobernabilidad. Porque los avances democratizadores merecen ser apreciados, fortalecidos y extendidos, y los cambios no pueden pensarse como si estuviéramos ante un momento fundacional de la República. Trataré de explicarme.

### **Nuestra incipiente democracia y la necesidad de apuntalarla**

Me repito y solicito comprensión. México vivió una auténtica transición democrática. Vista con la frialdad que otorgan los años transcurridos (20 desde que concluyó) nadie puede negar que pasamos de un sistema casi monopartidista a otro plural de partidos, de elecciones rituales sin competencia a comicios altamente disputados, de un mundo de la representación habitado casi por una sola fuerza política a otro colonizado por distintas expresiones que se encuentran obligadas a convivir y pactar. Y esos cambios han modificado de manera profunda las formas de funcionamiento de las principales instituciones del Estado. Hemos transitado de una Presidencia de la República (casi) omnipotente sin contrapesos institucionales suficientes a otra acotada por el resto de los poderes republicanos; de un Congreso de la Unión básicamente subordinado a la voluntad presidencial a otro en el que ningún partido ha tenido los votos suficientes como para hacer avanzar su simple voluntad y en el que las bancadas están obligadas a la negociación permanente; e incluso la Corte que durante largas décadas, en materia política tuvo un muy débil rol, ahora es un auténtico poder republicano cuando, entre otras cosas, desahoga controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

¿Por qué repetir lo que es historia conocida? Porque me temo que esas transformaciones no han sido valoradas como se debe y que en el marasmo y el mal humor que envuelven al quehacer político incluso pueden ser despreciadas. No es que el hartazgo y la crítica carezcan de fundamento. Por el contrario. Pero es necesario hacer un esfuerzo por discernir lo que vale la pena preservar de aquello que es necesario remover, reformar, transformar. Es decir, requerimos un esfuerzo analítico que sea capaz de separar lo que resulta imprescindible para el asentamiento de un régimen democrático y lo que debe ser depuesto para hacerlo funcional. Porque nuestra incipiente democracia sólo podrá entregar sus frutos maduros si logramos por lo menos atender cuatro grandes dimensiones que la erosionan en el aprecio público. En otros textos he insistido en el tema,<sup>1</sup> aquí sólo lo enuncio, porque el objetivo de estas notas es otro.

Una economía que no crece con suficiencia, lo que se traduce en incremento de la informalidad, trabajo precario e inexistencia de opciones laborales formales para millones de jóvenes; la corrupción que queda impune; la espiral de violencia expansiva, y nuestras ancestrales desigualdades, hacen muy difícil (imposible diría yo) que franjas considerables de la población puedan apreciar los cambios demo-

<sup>1</sup> Por ejemplo, en *La democracia como problema (un ensayo)*, México, El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

cratizadores que en las últimas décadas vivió el país. De tal suerte que la mejor política para robustecer nuestra joven democracia es atender los temas enunciados que tienden a desgastarla en el aprecio público. No obstante, este texto trata sobre los cambios políticos que hemos vivido y de los que (creo) hay que llevar adelante. Porque en ese terreno no fue poco lo que se transformó en los últimos 40 años. Veamos.

De hecho y de derecho el sistema de partidos se transformó de manera radical. Aquel formato de partido casi único con el que Giovanni Sartori ejemplificó la fórmula del sistema hegemónico pragmático, en su famosa tipología, hace un buen rato dejó de existir. Se caracterizaba por ser un sistema no competitivo, abismalmente asimétrico, en el cual un partido estaba condenado a las victorias y el resto a derrotas “honrosas”. Se distinguía de otros sistemas hegemónicos porque en el nuestro el papel de la ideología era más bien blando, por los múltiples conductos de negociación que existían con las grandes organizaciones de masas, digo yo. Hoy, hasta el observador más miope sabe que los partidos se han equilibrado y que ello ha multiplicado de manera relevante la competitividad electoral y, como derivación, vivimos de manera recurrente los fenómenos de alternancia y la coexistencia equilibrada de la diversidad política en los órganos legislativos. Son nuevos rasgos de nuestra vida política. Y el malestar con los partidos no puede dejar de lado que la democracia reclama, para su reproducción, esas criaturas tan mal tratadas de manera rutinaria por medios y ciudadanos: grandes agregadores de intereses que expresen diagnósticos, propuestas y sensibilidades distintos, que orienten y ordenen la vida y el debate público, al tiempo que se convierten en las plataformas privilegiadas para la disputa por los cargos de representación.

El sistema electoral, en su acepción restringida, es decir, la fórmula que traduce votos en escaños, también se transformó de manera sobresaliente en los últimos años. Pasamos del sistema uninominal para la integración de las Cámaras de Diputados (tanto la federal como las locales) a un sistema mixto con dominancia de la mayoría relativa, pero que sin duda traduce de mejor manera las adhesiones ciudadanas expresadas en las urnas en escaños. Incluso en el Senado de la República, que fue la institución legislativa que más se resistió a los cambios, transitamos de un Senado en el que cada entidad estaba representada por una sola bancada partidista, a un método que ofrece espacio no sólo a la mayoría, sino a la primera minoría y también a la representación proporcional. De tal suerte que se puede afirmar que el sistema electoral —en su sentido restringido— también vivió una enorme transformación. Ello permite hoy la convivencia y competencia de la pluralidad política en nuestros congresos. Las sucesivas reformas abrieron esos espacios a la diversidad y quizá es uno de los logros más significativos del proceso democratizador. (Sobra decir que el sistema electoral —en la acepción que le damos en México— no sólo se transformó sino que mutó y hoy es otro. Prácticamente todos los eslabones del proceso fueron modificados para construir imparcialidad y equidad, y para que ninguna fuerza política importante quedara fuera del marco institucional electoral.)



Lo que sin embargo se ha mantenido (casi) inalterado en términos normativos es el sistema de gobierno (aunque, como veremos, en 2014 se introdujo una importante reforma). La pregunta que debemos responder es si dadas las transformaciones en las esferas de los partidos y la electoral, debe mantenerse sin modificaciones el sistema de gobierno. Porque la fórmula de gobierno en México se ha modificado *de facto* de manera sobresaliente, pero no ha sido acompañada de las reformas necesarias para hacer más compatibles la representación y la gobernabilidad.

### **El desencanto, la fragmentación política, el parlamentarismo**

Repito: muy distintos “hechos” —nutrientes— pueden explicar el desencanto con los avances democratizadores. El crecimiento económico insuficiente que se traduce en falta de expectativas laborales para millones de jóvenes; la desigualdad ancestral que escinde al país y que impide construir un mínimo sentido de casa común; la corrupción sumada a la impunidad que desprestigia y carcome el aprecio por las instituciones públicas; la espiral de violencia que ha producido miles y miles de muertos, heridos y desaparecidos y violaciones a los derechos humanos. Todos estos hechos, aunados a nuestro contrahecho Estado de derecho, al déficit de comprensión de lo que es y no es un régimen democrático y a la escasa valoración que socialmente se le ha dado al largo y zigzagueante proceso democratizador, son el sedimento del cansancio y el malestar contra los políticos, los partidos, los congresos y los gobiernos, que se agravan día a día. Pero precisamente por ello no debemos tirar al niño con el agua sucia, como dice la sabia conseja; es menester primero establecer un compromiso con la preservación de los avances democráticos, porque no faltarán los que quieran erosionarlos como supuestos requisitos para atender los graves y profundos problemas enunciados. Esa es quizá la labor primera: preservar lo construido en las últimas décadas y que permite una cierta coexistencia y disputa institucional de la diversidad política.

Así, la izquierda democrática debe apuntalar su compromiso con mucho de lo que hoy existe en materia política, a saber, pluralismo partidista, elecciones libres y equitativas, órgano autónomo como organizador electoral, judicialización de los diferendos, división de poderes, libertades y derechos ciudadanos, acceso a la información pública, expansión de la libertades de expresión y prensa, etc. Son temas que se enuncian de manera fácil. Pero que hoy, gracias a los esfuerzos de generaciones pasadas y a los aportes de la propia izquierda, son realidades que brillaban por su ausencia (digamos) hace 30 años. En ese campo no partimos de cero sino que contamos con un basamento que vale la pena valorar y cuidar.

No obstante, luego de la transición y los primeros años democráticos, en los que la vida política giró fundamentalmente alrededor de tres grandes partidos (PRI, PAN y PRD) (digamos entre 1988 y 2012), parece que México se encamina a una mayor fragmentación de su vida política. La ruta, en síntesis, podría ser: de un partido hegemónico a un sistema pluralista con dispersión moderada a quizá un pluralismo fragmentado.

La escisión en la izquierda de la que surgió Morena, la caída relativa de las votaciones del PRI y el PAN, el fortalecimiento regional de algunos partidos (Movimiento Ciudadano en Jalisco o el Partido Verde en Chiapas), más la aparición de las candidaturas independientes, puede estar prefigurando un escenario nacional con una dispersión del voto mayor y escenarios estatales que difícilmente puedan explicarse por la mecánica e interacción de los tres grandes partidos de la etapa anterior. (El caso de Nuevo León con el triunfo de Jaime Rodríguez, el llamado *Bronco*, por lo menos sacudió el cartabón bipartidista que modelaba políticamente a aquel estado.)

Esa dispersión —fragmentación— expresa de mejor manera los alineamientos y humores públicos. No es casual y quizá tampoco resulte contingente. Se puede convertir en un “rasgo estructural” de nuestra política, y si ello es así no requerimos exorcistas para conjurarla, sino normas que intenten modelarla para hacerla productiva. Es decir, encontrar fórmulas que puedan hacer compatible, como ya se apuntaba, el mayor grado de representatividad de las fuerzas políticas en el entramado estatal y el mayor grado de gobernabilidad.

En 2012, el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (fundado en 1989) propuso discutir el eventual tránsito de un sistema presidencial a otro parlamentario, buscando precisamente ofrecer el mejor cauce posible para la expresión y recreación de la pluralidad, conjugada con una fórmula idónea para construir gobernabilidad.<sup>2</sup> La idea central era que si de las urnas no emergía una mayoría absoluta, el régimen parlamentario “obligaba” a construir esa mayoría mediante las artes de la negociación y de esa mayoría pactada surgía el gobierno.

En ese libro escribí lo siguiente:

Se trata de asumir que, en buena hora, el pluralismo equilibrado parece que llegó para quedarse. Que México no requiere exorcistas sino políticos que asuman las nuevas realidades. Y en efecto, el régimen presidencial con multipartidismo, sin mayoría, hace difícil la gobernabilidad en el sentido más estrecho del término: la capacidad de un gobierno para hacer avanzar sus propuestas en el circuito de las instituciones representativas. Pero no será reconstruyendo una presidencia sin contrapesos como edificaremos una política venturosa.

El régimen parlamentario tiene una ventaja en relación con el presidencial. En el primero es necesario contar con una mayoría de la cual emerge el gobierno, mientras que en el segundo, tanto el Congreso como el presidente surgen de procesos electorales que aunque simultáneos son independientes, de tal suerte que no son extraños gobiernos de minoría, es decir, gobiernos que no cuentan con un respaldo sistemático en el Congreso.

En el parlamentarismo, lo hemos visto de manera reiterada en otros países, si una fuerza política logra —gracias a sus votos o por la fórmula electoral— la

<sup>2</sup> Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática—Siglo XXI, 2012.

mayoría absoluta en el Congreso puede gobernar en solitario. Pero si ninguno de los partidos logra esa mayoría se hacen necesarios los acuerdos para construir una mayoría —bi o tripartidista— que apoye la gestión gubernamental, lo cual normalmente incluye plataformas de gobierno, políticas legislativas y conformación del propio gabinete de gobierno.

Mientras en nuestro caso, un Ejecutivo sin apoyo sistemático por parte del Congreso, nos ha conducido, en el mejor de los casos, a acuerdos coyunturales, específicos, puntuales. Cada asunto, cada iniciativa de ley, reclaman la construcción de una mayoría sin la cual se vuelven imposibles y las negociaciones para alcanzarla son irremediables. Pero a lo largo de los últimos 13 años, a pesar de algunos planteamientos al respecto, jamás se ha logrado construir una coalición duradera, estable, asumida como tal, que ofrezca futuro a la sociedad mexicana.

Una coalición, como dice el documento del IETD,<sup>3</sup> producto del “acercamiento serio, sistemático y programático entre el partido en el gobierno y alguno de los grandes partidos opositores... [capaz de] redefinir de manera conjunta las prioridades y el programa mismo de gobierno [y de] asegurar los votos de los diputados y senadores del o los partidos aliados, comprometiendo al mismo tiempo determinadas carteras del gobierno federal”.<sup>4</sup> Es decir, una auténtica coalición de gobierno.

Cierto que en un régimen presidencial esa posibilidad se encuentra abierta y depende de la voluntad y las buenas artes de los políticos, pero siempre será potestativa: podrá o no suceder. Mientras que el régimen parlamentario obliga a ello. Es decir, en el parlamentarismo es necesario primero construir una mayoría parlamentaria para luego edificar el gobierno.

El documento citado lo expresa de la siguiente manera:

- 1] Las mayorías son previas al gobierno; ellas son las que producen naturalmente el gobierno y no hay que construirlas mediante trucos institucionales.
- 2] Fuerza la negociación y la normaliza, la hace parte del paisaje, la normaliza en el Congreso y en el gobierno.
- 3] No necesita desplazar o cancelar el pluralismo real; por el contrario, lo admite y lo incorpora en su propio funcionamiento.
- 4] Evita la permanencia de gobiernos “zombis”, es decir, los gobiernos que ya no tienen mayoría, que no tienen la pericia o la capacidad para seguir ocupando la dirección estatal y, por ello, son naturalmente desplazados.
- 5] Despresuriza y normaliza el momento electoral, pues lo importante es la votación por partido (no por la persona) y es la negociación congresual (si no hay mayoría) la que resuelve el dilema de quién ocupara la primera cartera.
- 6] Separa claramente la representación del Estado de la jefatura de gobierno.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Versión previa del libro citado en la nota anterior: Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *Equidad social y parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época*, México, 2010.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 48-49.

Es además probable que bajo un régimen parlamentario, los gobiernos de coalición —si la mayoría del respaldo ciudadano no recae en un solo partido— puedan enfrentar de mejor manera muchos de los retos que los poderes fácticos le han puesto al Estado mexicano. Porque hoy no es infrecuente observar como las oposiciones y el propio gobierno especulan con los posibles alineamientos y temen que unos y otros se beneficien de sus tratos con distintos grupos de poder.

Por supuesto, ningún régimen de gobierno por sí mismo puede resolver las capacidades, artes y destrezas de los operadores políticos; por supuesto, ningún régimen puede considerarse una especie de varita mágica o sombrero de mago. Los peores diseños institucionales eventualmente pueden ser trascendidos por las habilidades y el oficio de los políticos. Y el mejor diseño institucional se azolva por las impericias de sus funcionarios. Pero no cabe duda de que el espacio institucional facilita o dificulta la gestión de gobierno. Y ha llegado el momento de asumir los nuevos retos que la política mexicana nos plantea y por lo menos no negarnos el lujo intelectual de pensar su formato constitucional en base a nuevas coordenadas.

No será conjurando o reduciendo la pluralidad en los órganos representativos como México logrará una gobernabilidad democrática, sino ofreciendo un cauce para que la misma se exprese y conviva y sea capaz de construir una mayoría estable que respalde la gestión gubernamental.<sup>6</sup>

Quizá luego de la experiencia española sea necesario matizar lo dicho con anterioridad. La fragmentación que se vivió allá: el paso de un sistema de partidos básicamente bipartidista (PSOE, PP), acompañado de formaciones menores, a otro fragmentado con cuatro grandes polos (PSOE, PP, Podemos y Ciudadanos) hizo muy difícil —casi imposible— la construcción de una mayoría congresual que votara al nuevo gobierno. Quizá entonces cualquier régimen parlamentario con fragmentación partidista requerirá alguna fórmula para permitir —digamos luego de dos intentos— la formación de gobiernos de minoría. Una vía sería que luego de dos procesos electorales y dos intentos fallidos para construir la mayoría absoluta parlamentaria, permitir que los dos partidos con más votos y congresistas intentaran formar gobierno por medio de alianzas, y aquel que más votos de diputados lograra, edificaría gobierno (aunque no contara con la mayoría más uno de los votos).

### **Una propuesta viable (creo)**

No obstante, no parecen existir las condiciones políticas para esa transformación. Existe una cultura más arraigada que sigue viendo en la figura presidencial a la institución todopoderosa y en ella se depositan las mayores ilusiones. No importa que la presidencia actual sea radicalmente diferente a la de los años de la hegemonía priista, en las más distintas formaciones políticas se piensa que ellos (o él) sí podrá navegar a toda vela no importando que no cuente con una mayoría en el

<sup>6</sup> José Woldenberg, “El desencanto con la incipiente democracia”, en Ricardo Becerra (coord.), *op. cit.*

Congreso que acompañe su gestión. De tal suerte que en el horizonte de posibilidades no parece destacar la opción parlamentaria.

Por ello estamos obligados a pensar en ajustes menores pero pertinentes que —insisto— intenten conjugar el máximo de representatividad con el máximo posible de gobernabilidad.

Podría avanzarse con cuatro medidas —una incluso ya está contemplada en la Constitución— para no intentar conjurar ni el pluralismo ni la fragmentación de manera artificial, ofreciendo una fórmula para la representación exacta y otras para aceitar la gobernabilidad. Antes, sin embargo, vale la pena por un momento volver los ojos al sistema de partidos.

1] Respecto al sistema de partidos —creo— lo que se necesita es sólo un ajuste. Me explico: durante una buena época (de 1977 a 2007) existió la posibilidad de que, ante cada nuevo proceso electoral federal, se abriera la puerta para el registro de nuevos partidos. Se trataba de que si un grupo considerable de mexicanos no se identificaba con ninguna de las ofertas existentes pudiera crear la suya. De esa manera existió la posibilidad para que aquellos que se sintieran excluidos del espacio electoral pudieran ingresar a él. No obstante, en la reforma de 2007 se estableció que la puerta de entrada a nuevas opciones partidistas solamente se abriría cada seis años, haciendo más lenta y tortuosa la eventual incorporación de nuevos partidos al escenario electoral.

Se trató de un grave error, porque dada la volatilidad que existe en el país sería pertinente dejar abierta la posibilidad, en cada nueva elección, de que eventualmente pudieran aparecer en la boleta nuevas opciones partidistas. Insisto: a nadie conviene tener clausurada la puerta de acceso. Si existe un grupo significativo de ciudadanos que quiere forjar su propia opción debe tener el camino pavimentado para competir electoralmente.

Los llamados candidatos independientes, a quienes se les abrió la puerta recientemente, pueden ayudar a que distintas personas y grupos se acerquen e irrumpen en la vida política-electoral y además hagan más robusto un contexto de exigencia a los partidos. Pero —insisto— ello no debe ser a cambio de clausurar la eventualidad de que cada tres años aparezcan en la boleta nuevas opciones partidistas.

2] En relación con el sistema electoral —otra vez en su acepción restringida pero casi universal— creo que deberíamos aspirar a un sistema de representación proporcional estricta. Es decir, que el porcentaje de votos se traduzca de manera fiel en el porcentaje de escaños. Por lo que se refiere a las cámaras de Diputados (tanto federal como estatales) deberíamos remover el premio de hasta 8% de asientos por encima del porcentaje de votación para la primera fuerza. Ello distorsiona la presencia de las diversas expresiones políticas: sobrerrepresentando a la mayoría y subrepresentando a las minorías. En cámaras con el mismo número de diputados uninominales que plurinominales se deberían utilizar los segundos para corregir la sobre y la subrepresentación que de manera natural surge de la pista uninominal. De esa manera, manteniendo las dos pistas que en los últimos años han modelado nuestro sistema de representación, se podría llegar a un sistema de

representación proporcional estricta. Con ello arribaríamos a la máxima representatividad posible en la llamada Cámara baja y en los congresos locales.

En el caso del Senado no hay duda de que la reforma de 1996 ayudó a inyectarle la pluralidad política de la que carecía. Pero se forzó la maquinaria con una lista de senadores plurinominales que uno a uno no representan a ninguna entidad federativa. Creo que valdría la pena volver a la idea original en la integración del Senado: que cada una de las entidades —independientemente del número de habitantes, riqueza, extensión territorial, etc.— tenga el mismo número de representantes, pero para no cancelar la diversidad que hoy lo habita sería conveniente considerar que en cada estado existe una pluralidad de corrientes que merecen estar representadas. No considerar a cada estado como un monolito y que el que gana se lo lleva todo, sino como lo que son, espacios en donde todos los días se reproduce una determinada pluralidad política e ideológica. Así, sin aumentar el número total de senadores, se podrían elegir cuatro por entidad y repartirlos de acuerdo con la votación que hubiesen obtenido los distintos partidos y candidatos independientes. Tendríamos entonces una Cámara alta en la que cada entidad tendría el mismo número de senadores (cuatro), pero sin restringir ni anular la diversidad política en los estados (y por ello en la nación).

3 y 4] Lo anterior se podría complementar con la introducción de una segunda vuelta en la elección de los cargos ejecutivos y subrayar las posibilidades que hoy se abren desde la Constitución para construir gobiernos de coalición.<sup>7</sup>

Dada la fragmentación creciente de las fuerzas políticas, dada la posibilidad de que los ejecutivos resulten ganadores con votaciones por debajo de 30%, dada la necesidad de forjar apoyos para los gobiernos, la segunda vuelta sólo para los cargos ejecutivos eventualmente puede conjugarse de manera virtuosa con los gobiernos de coalición. Sé que el tiempo ha corrido y que la segunda vuelta ya no es posible para el 2018, pero luego de esa elección (creo) valdría la pena retomar el tema.

La segunda vuelta nos ayudaría a que ningún candidato con más rechazos que apoyos pudiese llegar a ocupar el cargo. Mientras la posibilidad de forjar gobiernos de coalición, que ya existe en el artículo 89 de la Constitución, sería la fórmula adecuada para convertir un eventual gobierno de minoría en uno de mayoría, haciéndolo con las artes tradicionales de la política: la negociación y el acuerdo.

En suma, la izquierda democrática está obligada a valorar y apuntalar los avances democráticos que ha vivido el país. Pero debe impulsar reformas normativas e institucionales que ayuden a consolidar una representación y una gobernabilidad democráticas.

<sup>7</sup> Véase mi artículo “Hacia el 2018: malestar, fragmentación, incertidumbre”, *Configuraciones*, núm. 43, enero-abril de 2017.

# El interés, ¿no mentirá? Las (nuevas) crisis de las democracias: de la ingobernabilidad a la fatiga institucional\*

Adrián Acosta Silva\*\*

Los príncipes gobiernan a su pueblo  
y el interés gobierna a los príncipes.

DUQUE DE ROHAN (1638)

## Introducción

**E**n términos sociológicos y políticos, la segunda década del siglo XXI se ha convertido en el escenario de una nueva ola de crisis de las democracias representativas occidentales surgidas de la segunda posguerra del siglo pasado. No obstante las significativas diferencias que hay entre las dificultades que atraviesan las democracias parlamentarias o presidencialistas consolidadas —de Gran Bretaña a Estados Unidos, de Francia a Holanda—, y también entre las democracias “emergentes” surgidas de la *tercera ola* de las democratizaciones en el mundo —de Brasil a Argentina, de España a Portugal, de México a Chile—, o incluso de las ilusiones democratizadoras de la “primavera árabe” —Egipto, Siria—, lo que aparece en el horizonte son las señales globales de una nueva conflictividad sociopolítica surgida entre los escombros y las grietas de la crisis económica de 2008-2010, el ascenso del terrorismo suicida y el narcotráfico transnacional, las migraciones masivas derivadas de causas económicas o políticas, y los efectos no previstos o perversos de la globalización y de las reformas neoliberales que dominaron la reestructuración de las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado luego del derrumbamiento de la URSS y del “segundo mundo” socialista.

¿Es posible encontrar alguna explicación más o menos general, mínimamente satisfactoria, sobre el nuevo “desorden” mundial? O, por el contrario, ¿el escenario

\* Este texto fue elaborado como parte de una estancia sabática realizada en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. Debo reconocer a Luis F. Aguilar Villanueva, en Guadalajara, y a Antonio Camou, en Barcelona, por las conversaciones que están en el origen de este ensayo. La forma, el contenido y las implicaciones de estas notas son, por supuesto, responsabilidad mía.

\*\* Sociólogo; doctor en ciencias sociales con especialización en ciencia política por la Flacso-México; profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno del CUCEA, Universidad de Guadalajara. Miembro fundador del IETD.

de malestar y crisis es el desenlace lógico, anticipado (incluso para algunos, inevitable), de las reformas económicas y políticas que hemos observado con diferentes intensidades en los distintos contextos nacionales en la era de la globalización, la liberalización del comercio y el “capitalismo de casino”? Más aún: ¿es posible identificar y diferenciar los factores estructurales y coyunturales que intervienen en la configuración de la nueva sensación de que *todo lo sólido se desvanece en el aire*, como afirmaron Marx y Engels al referirse a la experiencia de la modernidad en el siglo XVIII europeo?

Se sostendrá en este texto que hasta ahora no hay una explicación sólida, coherente y articulada sobre tales cuestiones, sino una amplia variedad de aproximaciones, de hipótesis y teorías que suelen ser fundamentalmente parciales, confusas o contradictorias. Ante este barroco paisaje teórico, las siguientes notas son guiadas por la intuición básica de que estamos en presencia de una nueva causalidad de la crisis de las democracias occidentales. Es una intuición construida por sospechas y conjeturas ordenadas a partir de la exploración de una idea central: que la causalidad principal tiene que ver ya no con los riesgos reales o simbólicos de la ingobernabilidad o con las insuficiencias de la gobernanza en la (re)construcción de la autoridad pública, sino con una creciente desconfianza en las capacidades cohesivas, articuladoras, de las democracias surgidas en el marco de la (de) construcción del Estado social en Occidente y de sus peculiares representaciones latinoamericanas. Para decirlo en breve, la causalidad de la nueva crisis se ha trasladado de los riesgos de la ingobernabilidad a las evidencias de la fatiga institucional. Se tratará de argumentar que la fatiga institucional y la desconfianza política están asociadas a cuatro factores principales: *a*] la erosión de la confianza política o en el gobierno; *b*] la fragmentación de la ciudadanía y la desprofesionalización de la política; *c*] un creciente aunque vago malestar con la democracia en sectores específicos de los estratos altos y medios de la vida social, un malestar asociado al desvanecimiento de la idea de futuro, y *d*] la reaparición espectacular, protagónica, de las viejas tensiones entre las pasiones y los intereses en la vida social y pública.

### **Sobrecarga y déficit de autoridad**

Hace poco más de cuatro décadas, en el verano de 1975, la publicación de un libro inquietó al mundillo académico, intelectual y político. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, de Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki —tres politólogos internacionales de buena reputación intelectual y destacadas trayectorias académicas—, quienes elaboraron un diagnóstico, a solicitud de los gobiernos nacionales de sus respectivos países (Francia, Estados Unidos y Japón), sobre las causas profundas que explicarían el malestar social con las democracias liberales y representativas en los países industrializados, experimentadas a finales de los sesenta y principio de la década de los setenta, así como identificar posible rutas de solución para enfrentar los problemas políticos de las democracias en cada caso.

La causa profunda del mal funcionamiento de las democracias, diagnosticada en el libro, fue la sobrecarga (*overload*) de demandas sociales combinadas con el



estancamiento de las capacidades institucionales de respuesta de los regímenes democráticos. Para decirlo en breve: el incremento demográfico de las poblaciones jóvenes nacidas después de la segunda Guerra Mundial (*baby-boomers*), el crecimiento económico, la escolarización masificada, el mejoramiento de la calidad de vida, el bienestar y el progreso de las clases medias de la población, la pluralización ideológica, el ascenso de nuevos movimientos sociales (derechos civiles, feminismo, ecologismo) habían generado una ola creciente de reclamos, de derechos, oportunidades y libertades, que rebasaban la capacidad institucional para producir respuestas adecuadas a los nuevos tiempos por parte de las democracias occidentales.

En especial, el debilitamiento de la autoridad de los gobiernos democráticos fue considerado como el principal efecto del fenómeno de la “sobrecarga”. Constrañidos por restricciones fiscales, normativas y burocráticas, económicas y políticas, los gobiernos estaban fatalmente atrapados entre la lógica de la legitimidad y la lógica de la eficiencia, con rendimientos decrecientes en ambas dimensiones. Eso explicaba que el déficit de autoridad fuera el efecto combinado de la erosión de la legitimidad política y un bajo desempeño institucional, un efecto desarrollado lentamente durante la década de los años sesenta, la fórmula perfecta para producir un déficit de gobernabilidad, que era también un déficit acumulativo de la autoridad del Estado (Camou, 2015).

Eso implicaba, como hipótesis de solución estructural y de largo plazo, la ampliación de las capacidades institucionales de las democracias para procesar y dar respuesta política y de políticas a un nuevo tipo de demandas y derechos sociales. Esta perspectiva contenía varias implicaciones, nuevos problemas y distintos tipos de riesgos. Una opción era contener y reducir el flujo de las demandas, por medio de mecanismos de mercado y de la sociedad civil y no del Estado. Otra era ampliar las políticas y los programas de atención a las nuevas demandas y tipos de demandantes, diversificando las formas de participación en los asuntos públicos, y comprometiendo más recursos gubernamentales y privados en el tratamiento y resolución de los problemas sociales. Algunas más tenían que ver con la reformulación de las relaciones entre organizaciones civiles con los partidos e instituciones políticas (gobiernos locales, estatales y regionales, congresos y parlamentos), como un mecanismo de procesamiento descentralizado de las demandas para priorizarlas, diferenciarlas y distribuir las, y evitar caer en problemas de ingobernabilidad, y con ellos, en la tentación de construir soluciones autoritarias.

Estos argumentos se convirtieron en parte del combustible intelectual que alimentó el debate, la imaginación y las prácticas políticas de las democracias en la segunda mitad de los años setenta y buena parte de los años ochenta. Desde la izquierda académica, autores como Claus Offe (1988) saltaron al debate caracterizando al *Informe a la Trilateral* como una “solución conservadora” a la crisis de la democracia, pues no cuestionaba las razones profundas de la rebeldía y el malestar social con su funcionamiento. Años antes, Jürgen Habermas (1975), de manera más clara y aguda, relacionaba la crisis de las democracias con los problemas más generales, estructurales y profundos, derivados de la crisis de legitimación del capitalismo. Desde la izquierda política e intelectual, el tema de la gobernabilidad fue

traducido en clave polémica: se trataba de mejorar, de hacer más eficiente y legítimo, un orden político coherente con el capitalismo liberal, no de cambiar de manera radical, sustantiva, el orden económico por un orden político verdaderamente democrático, abierto y participativo.

En los años posteriores al *Informe*, los problemas de las democracias diagnosticadas como problemas de gobernabilidad se impusieron en el debate intelectual, en ciertos territorios del imaginario político y, sobre todo, en la acción gubernamental. En América Latina, por ejemplo, el tema de las transiciones del autoritarismo a la democracia pasó por considerar el problema de la gobernabilidad como uno de sus puntos estratégicos. Se trataba no sólo de reformar, construir o reconstruir un régimen democrático, multipartidista, electoralmente equitativo y competitivo, con organizaciones políticas de identidades diferenciadas capaces de reproducir la pluralidad ideológica y social, y asegurar la participación y representación de los ciudadanos en las instituciones políticas; se trataba también de que las nuevas democracias fueran democracias *gobernables*, que combinaran umbrales mínimos de estabilidad, eficiencia y legitimidad institucional.

Sin embargo, el proceso reformador de las democracias en el mundo se vio sacudido por los vientos inesperados y furiosos de la crisis económica de los ochenta. El largo ciclo de crecimiento y prosperidad de la posguerra caracterizado por la matriz estadocéntrica y las políticas desarrollistas comenzaba a mostrar signos de agotamiento. La crisis de los precios del petróleo de los años setenta se confirmaría poco después con la crisis de la deuda de los países latinoamericanos durante la década siguiente, la “década perdida”. Sin agenda clara y con ritmos distintos que combinaban pragmatismo gubernamental e incertidumbre política, las transiciones a la democracia se combinaron con tratamientos de *shock* neoliberales a la maltratada (y, en más de un sentido, demonizada) economía desarrollista, con un libreto inspirado por el Consenso de Washington. En ese marco, los problemas de ingobernabilidad reaparecieron con fuerza en el ámbito político y social, en un clima intelectual dominado paradójicamente por las aguas heladas del neoliberalismo económico y las ilusiones intelectuales de la democratización política. Ello explica que el nuevo paradigma político y de políticas dominante entre las opciones disponibles para los problemas sociales fuera producto de una combinación imprecisa entre reformas de mercado y reformas políticas, de mecanismos de mercado y mecanismos de fortalecimiento de la sociedad civil, lo que significará en los años de la crisis el impulso a la reforma del Estado, de los mercados y la relocalización del papel de los gobiernos en la coordinación y solución de los asuntos públicos, desde los que tienen que ver con temas económicos “duros” de pobreza, crecimiento y crisis fiscal del Estado, hasta los problemas medioambientales, de salud y seguridad social o los educativos. Como fondo del paisaje de época de las últimas dos décadas del siglo xx, la globalización, el globalismo o la mundialización —tres fenómenos distintos, según Ulrich Beck (2008), pero que se confundieron entre las luces y sombras del “falso amanecer” del capitalismo democrático (Gray, 2000)— imprimieron su sello a las interpretaciones, los procesos y las realidades de las nuevas reglas del orden económico internacional.

## **Cambiando anteojos: de la gobernabilidad a la gobernanza**

En ese contexto político-intelectual, la perspectiva de la gobernabilidad de las democracias fue sustituida poco a poco por la perspectiva de la gobernanza democrática. Bajo la abrumadora evidencia de la crisis fiscal del Estado y de que los gobiernos “no pueden con todo”, se edificó sólidamente el supuesto de que era necesario relocalizar la fuerza y la presencia del Estado en la vida económica y política, mediante la incorporación de nuevos jugadores económicos en los mercados, la desburocratización de la acción gubernamental y el estímulo a la participación política de los ciudadanos en nuevos partidos y organizaciones, reafirmando los valores de la pluralidad, libre asociación y expresión de las ideas. Más aún: se planteó la necesidad de que la ruta correcta del nuevo papel de los gobiernos era mejorar la calidad de su desempeño y resultados, más que incrementar la cantidad y variedad de sus intervenciones. El tema de la calidad de gestión pública se colocó entonces en el centro de los esfuerzos de construcción de una gobernanza eficaz, económica y eficiente, capaz de conciliar los imperativos democráticos con las exigencias de certeza y buen desempeño económico, honestidad y transparencia pública (Aguilar, 2006). En esas condiciones, la larga crisis de los años ochenta, que comprometió los esfuerzos de solución a los problemas de gobernabilidad, cedió el paso a un nuevo enfoque sobre la calidad de las acciones del gobierno y sus capacidades de imprimir certeza (confiabilidad) en sus intervenciones y capacidades. Este enfoque coincidió con el predominio ideológico y político del neoliberalismo económico como nuevo paradigma de políticas y como modelo de competencia y cooperación entre distintos agentes, bajo la luz intelectual del neoinstitucionalismo económico y la nueva gerencia pública (en inglés, *NPM*), mientras que en el ámbito político, el fin de las largas noches de las dictaduras y los autoritarismos abría paso en América Latina y otras regiones a una larga, áspera y conflictiva democratización política, con diversos ritmos e intensidades en cada caso nacional.

Pero la llegada del nuevo siglo no sólo no exorcizó a los viejos demonios de la ineficiencia burocrática, la desigualdad social o la corrupción gubernamental, sino que, paradójicamente, también implicó la invocación de nuevos fantasmas. Las reformas políticas y económicas instrumentadas con un alto costo social en los países latinoamericanos no se tradujeron en un mejoramiento continuo, estable, del largo ciclo de prosperidad que prometían con certeza y optimismo las coaliciones reformadoras y promotoras de un nuevo modelo económico y gubernamental. El “soborno” de reformas a cambio de resultados se expresaba en la acumulación de un paquete voluminoso de promesas no cumplidas de la democracia y de las reformas de la economía. El clima de decepción comenzaba a extenderse entre amplias zonas sociales, y encarnaba en territorios ciudadanos específicos, poblados principalmente por estratos sociales medios, cuya movilidad se vio afectada o amenazada real o simbólicamente por el débil efecto de la furia reformadora de los años noventa del siglo pasado.

En Europa, por su parte, el proyecto unionista (la Unión Europea) cristalizaba una idea, un proyecto de transformación asociado a una nueva utopía, deseable, viable y realista, de cooperación y prosperidad para sus países miembros, ancladas

en las fuertes tradiciones del Estado de Bienestar que caracteriza como ningún otro las relaciones entre economía y política en las sociedades posteriores a la segunda Guerra Mundial. En el siglo XXI, ese proyecto ha rendido muchos de los frutos esperados —cohesión social, bienestar, flujos regulados de movilidad continental, fortalecimiento democrático, libre comercio—, pero hacia su segunda década también han aparecido los frutos no esperados de la temporada: crisis económica (2008-2010), burocratización y desgaste gubernamental, descrédito de la clase política y de los partidos, racismo, xenofobia, nuevos reclamos sobre la representatividad y legitimidad de las democracias europeas.

### **El delicado sonido de la desconfianza**

Hoy, los términos del debate son confusos, pues los diagnósticos no suelen ser claros y menos aun precisos. La aparición de fenómenos como el neopopulismo, una expresión conceptual y empíricamente ambigua, o la *posverdad*, como práctica discursiva de los nuevos políticos que ejemplifica mejor que nadie Donald Trump, han acompañado a la nueva crisis de la democracia. Recientemente,<sup>1</sup> Luis F. Aguilar Villanueva (2016) ha citado al pensador belga David van Reybrouck (2017, p. 27), quien denomina “síndrome de la fatiga democrática” a la incapacidad directiva de los gobiernos para coordinar y conducir a las sociedades y las economías, una fatiga que se agudiza con el desvanecimiento de cualquier horizonte de futuro creíble para millones de ciudadanos. En su lugar, la crisis de las democracias supone una desconfianza y escepticismo crecientes, masivo pero vagamente organizado, de los ciudadanos en las posibilidades de mejoramiento y bienestar social que pueden lograr los gobiernos nacionales. El nacionalismo autoritario, la nostalgia por un pasado idealizado, la crisis de las utopías y el retorno de las distopías, marcan el mapa de los imaginarios que hoy habitan medios tradicionales, redes sociales y no pocas conversaciones privadas. Son fuerzas ideológicas demoleadoras que avanzan y se instalan en distintos territorios de la vida social y frente a las cuales los partidos y organizaciones políticas tradicionales parecen tener poca capacidad de respuestas democráticas mínimamente satisfactorias, es decir, coherentes e inclusivas.

En ese clima de malestar y descontento son las fuerzas de la ultraderecha quienes parecen alimentarse con las uvas amargas de la democracia representativa y liberal. Marine Le Pen (del Frente Nacional de Francia), Nigel Farage (del Partido de la Independencia del Reino Unido, el impulsor del Brexit), Donald Trump (del Partido Republicano), Geert Wilder (el candidato ultraderechista que encabeza el Partido para la Libertad, en Holanda), son los liderazgos de las nuevas experiencias colectivas que representan mejor que ninguno esas fuerzas conservadoras, incrédulas de la ciencia y de las lecciones de la historia, autoritarias, xenófobas y racistas, que exhiben sin pudor y sin piedad su analfabetismo político e ideológico, pero que aparecen frente a los ojos de millones de ciudadanos como la mejor alter-

<sup>1</sup> Intervención en la inauguración del “III Coloquio de invierno de la Red de Políticas Públicas”, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara, 1 de marzo de 2017. <<http://www.cucea.udg.mx/es/noticia/01-mar-2017/es-tiempo-de-repensar-el-modelo-economico-y-politico-que-ha-decepcionado>>.

nativa a los escándalos de corrupción, ineficacia e incapacidad de los políticos y partidos tradicionales para encontrar soluciones a las demandas de protección, seguridad y prosperidad de quienes desconfían de aquellos “extraños llamando a la puerta” (Bauman, 2016) que han penetrado desde hace tiempo a sus territorios y que se convierten en las nuevas cabezas de turco de la ultraderecha y su voceros.

¿Qué produce este giro en las aguas profundas de las explicaciones sobre las crisis de las democracias occidentales? ¿Cómo las respuestas claramente antipolíticas, emocionales y no racionales, parecen dominar el cielo oscuro de las democracias contemporáneas? Una sospecha es que lo que parece explicar mejor hoy el malestar antipolítico con los gobiernos y las clases políticas tradicionales es una mezcla compleja de escepticismo y desconfianza. En otras palabras, podría afirmarse que en los últimos 40 años hemos pasado del temor a la ingobernabilidad y las insuficiencias de la gobernanza a la generalización del escepticismo y de la desconfianza como las “causalidades estratégicas” del debilitamiento de las democracias, como las fuerzas de demolición de sus instituciones representativas. Sin ser nueva ni reciente, la falta de confianza en la acción de los gobiernos parece instalarse en el centro de las explicaciones sobre la nueva crisis, aunque esa sospecha requiere matices políticos y cautelas intelectuales indispensables.

Ello conduce a hipótesis más elaboradas sobre el papel de la desconfianza y el escepticismo en el clima sociopolítico contemporáneo. Y conviene alertar de entrada sobre el hecho de que ambos comportamientos (desconfianza y escepticismo) forman parte central del *ethos* democrático moderno, no su némesis. En contraparte, la fe ciega y las lealtades incondicionales alimentan muchos de los comportamientos no democráticos y autoritarios en las propias sociedades contemporáneas. Como advertía Oakeshott desde el siglo pasado, la política de la fe es opuesta a la política del escepticismo, pero la política moderna, la *real politik*, como producto de la “leche de muchas nodrizas”, combina en proporciones imprecisas la fe y el escepticismo, la confianza y la desconfianza, la ilusión y el desencanto político (Oakeshott, 1998).

Por ello, la desconfianza, el escepticismo o el pluralismo no son por sí mismos factores que atenten contra la democracia social, representativa o liberal que predomina en occidente. Lo que parece explicar la expansión del malestar con los regímenes políticos contemporáneos es el debilitamiento de la capacidad de liderazgo y coordinación de las instituciones y actores políticos tradicionales, lo que hace que la desconfianza en el gobierno o en los partidos se traduzca en expresiones de “fe ciega” (*blind faith*) hacia figuras y retóricas antisistema, que ofrecen certezas, ilusiones y esperanzas creíbles para millones de ciudadanos. Esos nuevos liderazgos, figuras y movimientos no comparten el “olor a establo” de los políticos tradicionales, ese olor que inspira, o inspiraba, credibilidad, confianza, identidad o cohesión a los miembros de un partido o a sus votantes potenciales.<sup>2</sup> Por el con-

<sup>2</sup> El “olor a establo” forma parte de los dichos que los políticos alemanes solían usar para referirse a sus compañeros de causa o de partido. Eso permitía marcar los códigos tribales partidistas que separaban a aliados y rivales, pero también a militantes y dirigentes. El dicho es referido por Hans Magnus Enzensberger en *Reflexiones del señor Z, o migajas que dejaba caer, recogidas por sus oyentes* (Anagrama, Barcelona, 2015, p. 61).

trario, las figuras emergentes en la crisis de las democracias contemporáneas se distancian explícitamente de los políticos tradicionales, configurando una retórica que los presenta frecuentemente como opciones asépticas, desideologizadas, apolíticas o antipolíticas, dirigida a mostrarlos como opciones radicales, genuinas, capaces de resolver los problemas públicos con voluntad y decisión, más que con leyes engorrosas, instituciones ineficientes y burocracias lentas.

Para estos nuevos liderazgos, los equilibrios constitucionales, la separación de poderes, los protocolos, la diplomacia, son artificios engorrosos e ineficaces, que implican pérdidas de tiempo y de esfuerzo. Se identifican a sí mismos como hombres o mujeres “de acción”, más que de palabra, y frecuentemente representan a la política como una pura transacción de intereses, un mundo de intereses y conflictos que puede gestionarse como una gran empresa, como una negociación constante de equilibrios de pérdidas y ganancias, con sus respectivos e inevitables saldos de ganadores y perdedores. Se trata de la representación de la política como la extensión *natural* del mundo de los negocios.<sup>3</sup>

La hipótesis específica es que la crisis actual de las democracias hunde su raíces en los cuatro factores específicos enumerados al comienzo de estas notas: *a*) los alcances de la confianza política; *b*) la reestructuración de las identidades y comportamientos de los ciudadanos en el contexto de la veloz reestructuración de las fronteras entre la esfera pública y la esfera privada de la vida social, y la desprofesionalización de la política; *c*) las evidencias del malestar con el desempeño de las instituciones y actores tradicionales de las democracias representativas, que se asocia al desvanecimiento de cualquier idea de futuro, y *d*) las tensiones entre las pasiones y los intereses que habitan la esfera pública y política contemporánea.

#### *a) Confianza política: del “interés encapsulado” a la confiabilidad satisfactoria*

La crisis de confianza en las instituciones democráticas y en los políticos profesionales supone específicamente una definición mínima del concepto mismo de “confianza” y, en especial de “confianza política” o de la confianza en el gobierno. Russell Hardin (2010) ha propuesto una definición canónica de la confianza como “interés encapsulado”. Eso significa que la confianza es una relación de interés recíproco entre dos o más individuos, en la que los intereses de uno están contenidos (“encapsulados”) en el interés del otro. Ese juego de intereses supone la expectativa de que confiar en otros es la única manera de establecer juegos cooperativos a lo largo del tiempo, ajustando las reglas de las relaciones y evaluando periódicamente mínimos de satisfacción de los intereses involucrados en cada caso.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Donald Trump constituye el ejemplo más claro de este tipo de figuras y liderazgos. Su estilo, su retórica, su imagen, su origen y trayectoria empresarial, expresan como en ningún otro caso la irrupción de la radicalidad hipnótica de la imbecilidad que conquista votos, ilusiones y voluntades en un electorado dividido y polarizado. Al respecto, véase el divertido libro de Aaron James sobre Trump (2016).

<sup>4</sup> Esa afirmación se deriva por supuesto de las conocidas palabras utilizadas por Adam Smith para referirse al tema de los intereses en la explicación de los intercambios económicos: “No es por la benevolencia del carnicero, del cervecero y del panadero por lo que podemos contar con nuestra cena, sino por su propio interés”.

Sin embargo, como sugiere el mismo Hardin, la confianza interpersonal es distinta a la confianza política o en el gobierno. Los gobiernos no pueden encapsular los intereses ciudadanos ni los ciudadanos parecen estar dispuestos a depositar sus intereses en el gobierno. Por ello, Hardin prefiere referirse a las relaciones entre gobierno y ciudadanos como relaciones de certeza (*trustworthiness*), más que de confianza (*trust*). La razón de esta distinción conceptual es el grado de conocimiento que las personas tienen en las acciones del gobierno, un grado que suele sistemáticamente ser bajo o nulo. A diferencia de las relaciones interpersonales, que requieren umbrales mínimos de conocimiento sobre las otras personas (reputación, antecedentes, experiencias previas, interacción), las relaciones políticas suelen ser despersonalizadas, relaciones en las cuales las expectativas de los ciudadanos sobre los comportamientos institucionales, organizados y rutinarios de los gobiernos o de los partidos políticos tienen que ver con mínimos de certeza en el cumplimiento de sus funciones y finalidades.

Por ello, la confianza política es de un tipo especialmente complejo, puesto que involucra instituciones, individuos y grupos sociales específicos, en el que las democracias tienen a agregar intereses por medio de los partidos, las organizaciones políticas o los grupos de interés, mismas que, a su vez, permiten formar gobiernos parlamentarios o presidencialistas, según sea el caso y las historias políticas nacionales (Tilly, 2005). Pero además de esa complejidad inherente en la construcción de la confianza política, es necesario introducir los componentes cognitivos sobre la tarea de gobernar, es decir, de tomar decisiones a nombre de otros, sin que estos otros conozcan a profundidad las implicaciones de las decisiones públicas. Aquí reaparece con fuerza un dilema clásico: que participe la mayor cantidad posible de ciudadanos en las decisiones, bajo el vago supuesto de *vox populi, vox dei*, o que participen solamente aquellos que “saben”, que conocen bien los tipos de asuntos sobre los que hay que decidir (la aristocracia, es decir, el gobierno de los sabios, de los mejores, según aconsejaba Platón desde el siglo IV). El “cálculo del consenso”, aquel ejercicio racional de construcción de acuerdos en contextos democráticos que admitía la posibilidad de “decisiones autoritarias” en situaciones de crisis, como afirmaban con pericia y profundidad Buchanan y Tullock (1962) en los años dorados de la economía keynesiana, se ha vuelto una tarea de ilusionistas y embaucadores, más que una labor intelectual árida, pero persuasiva y profunda.

b) *La reforma de las identidades: la fragmentación de las ciudadanías y la desprofesionalización de la política*

Nunca ha sido suficientemente claro el hecho de que las democracias surgidas de la segunda posguerra tuvieran como base social de apoyo una ciudadanía razonablemente cohesionada y una clase política profesional claramente articulada entre los ejes izquierda/derecha. Pero lo que explica con mayor contundencia el proceso de estabilidad y consolidación de las democracias occidentales ha sido la formación de coaliciones de apoyo muy diversas, que tuvieron en común la construcción del “Estado social” como mecanismo de regulación y tratamiento de las

desigualdades, a la vez que como espacio de redistribución del ingreso y de las oportunidades a todos los grupos y clases sociales. Sindicatos, partidos políticos, organizaciones civiles, agrarias y campesinas configuraron esas coaliciones de apoyo que permitieron integrar una agenda social común para el desarrollo a partir de un paradigma de políticas basado en regulaciones estatales, estratégicas (vale decir, *políticas*) de los mercados (Gourevitch, 1993; Przeworski, 1995).

Hoy, esa ciudadanía con mínimos de cohesión y la existencia de una clase política eficaz y profesional parece haberse disuelto. Las tres olas de ciudadanía asociadas a derechos de las que hablaba con entusiasmo y claridad T.S. Marshall a mediados del siglo pasado (la ciudadanía política, la civil y la social), y que anticipaban nuevas olas de derechos como el de la ciudadanía fiscal, parecen haberse disuelto en el horizonte reformador finisecular. Las coaliciones de apoyo a las reformas neoliberales de la economía y el Estado social ya no fueron hechura de los intereses de los antiguos actores (sindicatos, partidos), sino que fueron reemplazadas por los intereses de clases medias en procesos materiales o simbólicos de movilidad estancada o descendente, por las grandes corporaciones y por los nuevos grupos conservadores. La formación de nuevas escisiones entre la ciudadanía (desigualdad, polarización ideológica, incertidumbre en los fines y vaguedad de los medios de la acción colectiva), el acelerado envejecimiento poblacional (la transición demográfica de los *baby-boomers* a los *papy-boomers*, particularmente en el caso europeo), los efectos despolitizadores de las redes sociales, parecen marcar un cambio significativo en los comportamientos políticos de los ciudadanos y los liderazgos políticos (Esping-Andersen y Pailer, 2010).

El perfil de los nuevos políticos coincide en su carácter o naturaleza no profesional. Empresarios hoteleros e inmobiliarios (Trump, en EU), dueños de medios de comunicación (Berlusconi, en Italia), activistas sociales (Tsipras, en Grecia; Podemos, en España), forman parte de los nuevos liderazgos políticos que surgen en los tiempos de la desconfianza, la anomia y la incertidumbre. En muchos casos, diputados, senadores, gobernadores, jefes provinciales, responden a su identificación como políticos no profesionales sino amateurs, no “contaminados” por los partidos o por la política tradicional, que no expiden “el olor a establo” de los políticos convencionales. Esos liderazgos que se promueven públicamente como perfiles no políticos o francamente antipolíticos, han penetrado las estructuras institucionales de la gestión y de las decisiones de políticas, y son el rostro visible de los nuevos grupos de presión y de interés que parecen haber surgido entre los vacíos de la democracia y las rutinas, usos y costumbres de la representación política, o de la gestión “posburocrática” de los asuntos públicos.

La confluencia entre las imágenes de una ciudadanía fragmentada, escasamente cohesionada, y las tendencias hacia la desprofesionalización de la política democrática parecen habitar las aguas profundas del debilitamiento de las democracias. Una acusada lógica antiinstitucional, o contrainstitucional, domina la retórica y las prácticas de aquellos que han logrado subirse a la cresta de la ola del malestar. La desconfianza y el escepticismo parecen alimentarse circularmente de esa confluencia. Y quizá ello explica también el surgimiento de voces que lanzan



desafíos a las tradiciones democráticas y al Estado social, que identifican a las razas, a la migración y a la globalización como las causas del debilitamiento de la identidad nacional, la pérdida de valores y del sentido de comunidad de las sociedades occidentales. El Brexit y “Make America Great Again”, forman los movimientos y las nuevas “retóricas de la intransigencia” que se expanden con fuerza e intensidad inusual entre distintos territorios y poblaciones.

### c] *El malestar de la democracia y la ética del futuro*

Pero explorar las aguas de la desconfianza como fuente explicativa de las crisis y transformaciones políticas contemporáneas exige también el reconocimiento de hechos que alimentan la legitimidad de los liderazgos no democráticos. Detrás de las máscaras grotescas de furia y soberbia que suelen exhibir personajes como Trump en Estados Unidos o Le Pen en Francia, se esconden causas profundas y genuinas de malestar y descontento enraizadas fuertemente en sectores específicos por el pobre o bajo desempeño de las democracias occidentales en la satisfacción o en el tratamiento de conglomerados de intereses específicos, particulares. Hay algo también de reconocimiento del vaciamiento del *ethos* político democrático moderno, que ha hecho impresentables numerosas prácticas de corrupción, ineficacia y despilfarro de los recursos públicos, y que han erosionado de manera severa la legitimidad de los valores mismos de las democracias contemporáneas. La huida hacia los mecanismos plebiscitarios, las consultas populares y referéndums como instrumentos para una mayor democratización de las decisiones gubernamentales ha mostrado rápidamente los efectos perversos del debilitamiento institucional. En contextos de polarización y desigualdad crecientes, sin mínimos de conocimiento sobre la complejidad de las decisiones públicas, sobre los límites de la acción de gobierno, sus antecedentes y posibles consecuencias, esos procesos han llevado a algunos teóricos contemporáneos a llamar la atención sobre los efectos contraproducentes de ese tipo de ejercicios.<sup>5</sup>

El malestar social y político parece tener también otra constante fuente de alimentación en el desvanecimiento de la idea del futuro de las sociedades democráticas. La “tiranía del presente” ha oscurecido la reflexión sobre el futuro como objeto de la acción política. En zonas extensas de la vida pública y social el “presentismo” se ha colocado en el centro de las prácticas políticas, re-estructurando los límites de la imaginación sobre el futuro y desplazando el horizonte temporal del largo plazo como una perspectiva que proporcione algún sentido a los esfuerzos del presente. El tiempo social que se oculta tras el pesimismo y la sensación de catástrofe que suele acompañar la retórica antidemocrática bloquea con frecuencia la posi-

<sup>5</sup> En una entrevista reciente, Van Reybrouck ha sido insistente en revisar los límites de la democracia representativa, cuestionando uno de los principios clásicos de la democracia: aunque muchos participen, sólo algunos deben decidir, aquellos que sean capaces de conocer la naturaleza del tipo de decisiones que se deben someter a consulta. Su propuesta es radical y a la vez clásica: las elecciones son el problema. “La democracia ha llegado a su límite... Para lo que sirven los referéndums y las elecciones es para dividir a la sociedad y tomar decisiones irracionales”. <<http://www.elmundo.es/cronica/2017/02/24/58a7336de5fdeaa8038b4619.html>>.

bilidad de identificar el futuro como una construcción colectiva, que exige decisiones políticas y estrategias institucionales adecuadas y renovadas. Como ha señalado Daniel Innerarity (2009), la “coalición de los vivos” corre el riesgo de imponer a las generaciones futuras límites e imposibilidades que resultan fundamentalmente antidemocráticas para las generaciones presentes; en otras palabras, se consolida la noción del futuro como el “basurero del presente”, hecho de retazos idealizados del pasado, más que como un esfuerzo prospectivo de construcción política de escenarios propios de sociedades abiertas, plurales e inclusivas.

Malestar y futuro se consolida entonces como una relación que exige la configuración de una suerte de “ética del futuro” que imprima sentido a la acción política como parte medular de la acción colectiva. Las narrativas del malestar que predominan entre sectores significativos de los actores políticos y de no pocos ciudadanos apelan a la idealización de un pasado destruido que hay que reconstruir en el presente a cualquier precio y en casi cualquier lugar. Desde esas perspectivas, el futuro es un acto de reconstrucción del pasado, no un escenario de construcción de nuevas opciones y decisiones. El futuro no como la posibilidad de una construcción política, abierta y conflictiva, sino como la determinación de buscar respuestas desde un pasado retorcido pero homogéneo, nostálgico y simbólicamente ordenado.

#### d] *Las pasiones y los intereses*

Otro conjunto de reconocimientos mínimos tiene que ver con la nueva tensión entre las pasiones y los intereses que dominan el clima público y político en estos años difíciles. Con el aire clásico de las viejas discusiones al respecto, las tensiones entre las emociones y las razones que habitan la vitalidad política han reaparecido con fuerza insospechada en la retórica cotidiana de nuevos actores políticos y sociales. El temor a los otros y la codicia, la fama mediática y la ambición de poder, el ánimo de lucro y el patriotismo económico, esas viejas y conocidas pasiones humanas, han reaparecido con fuerza detrás de los relatos xenófobos, nacionalistas y racistas de la nueva derecha y de lo que ella representa para no pocos sectores sociales. La vieja máxima de que “el interés no mentirá”, parece rebasado por la fuerza de las pasiones y de las ilusiones de ley y orden, de justicia y progreso, que enarbolan los discursos que desconfían de los intereses democráticos que representan tradicionalmente los proyectos del viejo Estado social, universalista y pluralista. En esas circunstancias, se corre el riesgo de que, como en la antigüedad del capitalismo, las pasiones y no los intereses o las razones dominen a otras pasiones; que el temor y el miedo sean las herramientas que fortalezcan la obediencia de unos y el poder de otros. En otras palabras, y recordando al más clásico Hirschman (2014) y al viejo y sabio Hume, se corre el riesgo de que el tiempo de los “canallas egoístas” sea la seña de identidad del espíritu de época gobernado por el escepticismo y la desconfianza política en el gobierno y en las clases políticas tradicionales.

En cualquier caso, el debate sobre los contenidos y los límites de las democracias representativas ha vuelto al primer plano de las discusiones teóricas y aca-

démicas, un retorno que ocurre bajo un clima intelectual y social de ansiedad e incertidumbre (Przeworski, 2010). El resurgimiento de las tendencias políticas autoritarias, las ilusiones plebiscitarias, la ola incontenible de nuevas migraciones por causas políticas o económicas, los efectos diferenciadores de la globalización entre ganadores y perdedores, el retorno de los nacionalismos ideológicos y de los proteccionismos económicos, configuran un nuevo contexto de exigencias intelectuales que requieren también nuevas salidas políticas. De alguna manera, la crisis de las democracias es también la crisis de la política y de la imaginación politológica y sociológica. Los temores reales o infundados sobre el derrumbe de las democracias pueden dar paso a un renovado interés por encontrar nuevas fórmulas políticas capaces de ofrecer respuestas ya no a los riesgos de la ingobernabilidad o a las debilidades de la gobernanza democrática, sino sobre todo a la crisis de confiabilidad, de certeza, de las relaciones entre gobiernos y ciudadanos.

### **Consideraciones finales.**

#### **Un mapa de riesgos para las democracias**

Si los factores enumerados (escepticismo y desconfianza en el gobierno, malestar, desvanecimiento de la idea de futuro, fragmentación de la ciudadanía y desprofesionalización de la política, el gobierno de las pasiones sobre los intereses) ayudan a explicar la nueva crisis de las democracias, eso no significa que por sí mismos sean capaces de ofrecer una salida a los problemas de legitimidad y representación que caracterizan hoy a los regímenes democráticos occidentales. En cualquier caso, esos factores quizá ayudan a visualizar un “mapa de riesgos” de las democracias contemporáneas, un mapa que potencialmente ayuda a identificar fuentes de tensión pero no salidas institucionales organizadas y racionales a las mismas. En esas circunstancias, la coyuntura se confirma como una “ciencia secreta”, cuyos misterios solo pueden ser revelados *expost* y no *exante*, como sugirió Walter Benjamin en sus *Pasajes*. Si ello es así, el futuro inmediato está sujeto, como siempre e irremediablemente, a la dictadura de la coyuntura, con su incómoda carga de incertidumbres, conflictos y contingencias.

Pese a ello, la configuración del “mapa de riesgos” de la democracia puede auxiliar en la tarea de comprender mejor las causalidades detrás de los hechos; las fuerzas y lógicas fatalmente encontradas, confusas o contradictorias que están en el subsuelo profundo de los acontecimientos. En los tiempos que corren, cargados de confusión, ansiedad e incertidumbre sobre el futuro, y devorados por las pasiones y por los intereses, las brújulas y los mapas nunca sobran.

### **Referencias**

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2016), “Democracia, gobernabilidad y gobernanza”, conferencia pronunciada en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, México, 2 de diciembre de 2016 (mimeo.).
- (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Zygmunt (2016), *Extraños llamando a la puerta*, Barcelona, Paidós.

- Beck, Ulrich (2008), *¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.
- Buchanan, James, y G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Camou, Antonio (2015), *Transiciones inciertas. Debates sobre gobernabilidad democrática en México y la Argentina*, Córdoba, Tinta Libre.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- Esping-Andersen, Gosta, y Bruno Pailer (2010), *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel.
- Gray, John (2000), *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Barcelona, Paidós.
- Gourevitch, Peter (1993), *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Habermas, Jürgen (1975), *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press (*Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid, Cátedra, 1999).
- Hardin, Russell (2010), *Confianza y confiabilidad*, México, FCE.
- Hirschman, Albert O. (2014), *Las pasiones y los intereses*, Salamanca, Capitán Swing.
- Innerarity, Daniel (2009), *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Barcelona, Paidós.
- James, Aaron (2016), *Trump. Ensayo sobre la imbecilidad*, Barcelona, Malpaso.
- Oakeshott, Michel (1998), *La política de la fe y la política del escepticismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Offe, Claus (1988), “Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras sobre la crisis”, en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Alianza.
- Przeworski, Adam (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Argentina, Siglo XXI.
- (1995), *Democracia y mercado*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (2005), *Trust and Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Reybrouck, David van (2017), *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*, México, Taurus.
- Rohan, Henri, duque de (1638), *De l'interest des princes et estats de la chrestienté*, citado por Hirschman, *op. cit.*, p. 57.

## Paradigmas económicos corroídos

David Ibarra\*

### Preámbulo

Vivimos en una época en la que el mundo y nuestro país demandan con urgencia el reordenamiento de ideas, de normas económicas y socio-políticas y de modelos que ya incumplen la promesa de mejorar de manera ordenada y pareja el bienestar de las poblaciones. La prolongadísima crisis mundial que hizo erupción en 2007-2008 y la desigualdad generalizada son manifestación innegable de la inadecuación del orden económico internacional que hace imperativo emprender la búsqueda de un mejor acomodo político entre las naciones y entre las diversas capas sociales dentro de los países. Poco a poco se obstruyen o se hacen inestables las avenidas al progreso que se habían diseñado desde hace tiempo o desde hace poco para lograr la conjugación armónica de libertades, democracia y bienestar. Quizá estamos situados en el tránsito hacia un nuevo régimen de política económica de carácter universal que traerá consigo trastornos antes de ofrecer a plenitud sus beneficios.

### Límites y cambios paradigmáticos

#### a) *El orden mundial*

Desde el fin de la segunda Guerra, Estados Unidos se constituyó en líder del orden mundial, tanto en términos de garantizar la seguridad del mundo occidental que de cuidar y promover un orden económico global basado en la apertura de las economías a las corrientes comerciales o financieras y en el manejo de gobiernos de dimensiones pequeñas. Ese andamiaje posiblemente sufrirá alteraciones ante la evolución de la realidad y de los pronunciamientos o demandas recientes de los países líderes. El propio presidente de Estados Unidos ha pedido a Europa, Japón y otros países que compartan el financiamiento de los gastos comunes de defensa, ante el debilitamiento de la Organización del Atlántico del Norte (OTAN).

\* Economista, doctor *Honoris causa* por la UNAM, 2010.

Asimismo, ha expresado ideas y tomado decisiones con esbozos de proteccionismo frente a la política tradicional de fronteras abiertas. Ya en su primer presupuesto se perfila una desgravación impositiva a la renta,<sup>1</sup> menor ayuda al desarrollo y a la protección del medio ambiente. Independientemente de su validez intrínseca, la nueva postura norteamericana parece dirigirse a una posible vuelta al aislacionismo o al proteccionismo. Todo eso quizá induzca más adelante a configuraciones defensivas y a la formación de nuevos liderazgos o alianzas que llenen los huecos que se vayan creando en el ámbito internacional.<sup>2</sup>

Hasta hace poco, en aras de los mercados libres, el neoliberalismo había hecho a un lado las cuestiones distributivas y podado muchas de las facultades desarrollistas de las políticas hacendarias para centrar la macroeconomía en el monetarismo de bancos centrales, preocupados casi exclusivamente en combatir la inflación e inmunes o casi inmunes a las vicisitudes políticas de los países. En términos abstractos de equidad se sostenía que la libertad plena de mercados, esto es, después de eliminar todas las fuentes de distorsión económica —como tarifas, impuestos y sindicatos— llevaría a que cada persona recibiera en justicia lo que mereciera de acuerdo con su contribución al producto común.<sup>3</sup>

Sin embargo, esa visión resultó por lo menos parcialmente infundada en la realidad al incumplirse el supuesto de la capacidad autocorrectora de los mercados para sostener un crecimiento y una distribución aceptables. Más adelante fueron quedando en entredicho algunas ventajas del acotamiento progresivo de las funciones del Estado, de la liberación comercial o de la fe en que el intercambio y la inversión foránea impulsarían el crecimiento de todos. El mayor logro histórico fue el abatimiento general de la inflación, pero las frecuentes crisis y la honda recesión de 2008 mostraron la fragilidad intrínseca de la organización de los mercados y del monetarismo, siempre necesitados del intervencionismo estatal para corregir desviaciones peligrosas y señalar direcciones estables al desarrollo. Diver-

<sup>1</sup> A reserva de que el Congreso norteamericano apruebe la propuesta del Poder Ejecutivo, ésta parece consistir en bajar la tasa impositiva del impuesto sobre la renta a las empresas del 35 actual al 15%; rebajar la carga máxima de las personas ricas del 39 al 35%; reducir de siete a tres los tramos fiscales de la progresividad del gravamen a la renta; suprimir el impuesto a las herencias; eliminar buena parte de las deducciones impositivas, y favorecer la repatriación de capitales. En conjunto, el esquema esbozado favorecería la concentración del ingreso y la afluencia de capitales hacia Estados Unidos, contrariando la corrección proyectada de la balanza de pagos y de las tasas de interés de la Reserva Federal. Eso mismo acrecentaría el déficit gubernamental norteamericano, a menos que milagrosamente se valide la teoría de Laffer, que postula que el crecimiento de la economía inducido por los menores gravámenes, compensaría y aun produciría excedentes en las arcas fiscales. A escala internacional, la iniciativa alentaría inestabilidad en los mercados cambiarios y, a más largo término, presiones fiscales competitivas que moverían regresivamente la estructura de los regímenes tributarios de los países. A título ilustrativo, en la plataforma política del presidente electo de Francia, Emmanuel Macron, se propone reducir del 33.5 al 25% el impuesto a la renta a las empresas.

<sup>2</sup> Véanse S. Patrick (2017), “Trump and the World Order”, *Foreign Affairs*, vol. 96, núm. 2; J. Nye (2017), “Will the Liberal Order Survive?”, *Foreign Affairs*, vol. 96, núm. 1; P. Anderson (2015), *American Foreign Policy and its Thinkers*, Verso, Londres; F. Zakaria (2016), “Trump Prepared to Pass the World Leadership Baton to China”, *The Washington Post*, marzo.

<sup>3</sup> En la práctica esa tesis suprimiría límites al enriquecimiento y restaría protección social a los pobres, como se ha observado empíricamente en casi todos los países.

sas experiencias históricas demuestran que los sistemas mercantiles son propensos a la inestabilidad, a sufrir vaivenes riesgosos o a caer en la especulación, mientras los rescates resultantes requieren usualmente el respaldo de los gobiernos.<sup>4</sup>

Así ha ocurrido con los recientes salvamentos bancarios o industriales en Estados Unidos, Europa o México. Por otro lado, el principal expediente para combatir la crisis siguen siendo las tasas de interés bajas —como medio de promover el crédito y el gasto— complementadas, si es necesario, con la inyección de liquidez vía la compra de activos privados o públicos por los bancos centrales con la esperanza de reactivar las economías. Hoy por hoy, bajar las tasas de interés, y aun hacerlas negativas, es el mecanismo sustituto a la inflación para reducir el peso del servicio de la deuda a los sectores público y privado. Pero al hacerlo se desalienta el ahorro y quizá se favorece el gasto inmediato en detrimento del realizable a futuro. Puesto en otros términos, las bajas tasas de interés no parecen tener impacto duradero en reavivar la demanda por cuanto no multiplican por sí mismas las oportunidades de inversión, ni necesariamente vencen las resistencias al gasto de las familias. Con todo, han ayudado a paliar las crisis, rescatar las empresas privadas y, en el caso de los países en desarrollo, a facilitar su financiamiento.

En todo caso, la insuficiencia del enfoque monetarista obliga a completar o corregir las políticas anticrisis y a esperar la formación de nuevos liderazgos con China, Alemania o Estados Unidos a la cabeza.

#### b) *La hipótesis del desarrollo exportador*

Las estrategias de crecimiento hacia afuera como sostén del desarrollo comienzan a manifestar debilidades. De un lado, crean desequilibrios acumulativos, acaso insostenibles, entre las balanzas de pagos de los países. Aun economías tan sólidas como la de Estados Unidos resienten déficits que oscilan entre 500 y 700 000 millones de dólares anuales, esto es, desajustes que han hecho de ese país la economía más endeudada del mundo. Ha ocurrido aquí un cambio drástico de realidades: de la escasez mundial de dólares de los primeros años de la posguerra se ha transitado a la superabundancia de dólares, de los superávits a los déficits de la economía norteamericana.

De otro lado, las exportaciones, al compensar la cortedad nacional de poder adquisitivo de los países superavitarios y hacer lo contrario en los países deficitarios, suelen crear problemas distributivos y financieros. Con la globalización, el empleo va a las zonas de mano de obra barata y lo debilita en los países de mano de obra mejor remunerada. Asimismo, en buena parte de las economías en desa-

<sup>4</sup> Véanse H. Minsky (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, Nueva York, Yale University Press; J. Williamson (1990), “*What Washington Means by Policy Reform?*”, *Latin American Adjustment*, Washington, Institute for International Economics; Ha-Joon Chang (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press; D. Ibarra (2006), *La reconfiguración económica internacional*, México, Facultad de Economía, UNAM; L. Bresser-Pereira et al. (eds.) (1993), *Economic Reforms in Neo Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press; W. Streeck (2014), “Where Are We Now?”, *London Review of Books*, julio.

rollo se rompen sus cadenas productivas en formación y se integran a otras globales en los segmentos de mano de obra de bajas remuneraciones o en la producción poco elaborada de materias primas. Por su parte, los grandes exportadores tratan de controlar los costos salariales por razones de competitividad internacional. A ello se añaden la alta movilidad geográfica de los capitales y la baja movilidad de la mano de obra para afectar la distribución factorial del ingreso y, además, originar ondas de inestabilidad con la subvaloración o sobrevaluación resultante de las monedas.

Aparte de los mencionados factores desequilibradores del intercambio mundial de mercaderías, hay otros más que parecen estar en gestación. Si Estados Unidos decide abatir deliberadamente sus desajustes comerciales, por fuerza generará limitaciones al comercio, sobre todo al de algunos países. A mayor abundamiento, la madurez económica alcanzada por China y en menor grado por India, ya comienza a auspiciar ciclos internos de sustitución de importaciones de bienes tecnológicamente más y más complejos, en detrimento de los intercambios mundiales, tendencias estimuladas, además, por el abatimiento presente de las transacciones internacionales.

Esos hechos y perspectivas se expresan o se expresarán en ascenso lento o reducción de las transacciones internacionales. El comercio pierde fuerza desde 2008 hasta quedar por debajo de la evolución del producto mundial. Surge, así, una suerte de neomercantilismo en el que los estados procuran exportar y, a la vez, comprimir importaciones. En esencia, el intercambio deja de ser factor primario de impulso a la producción, mientras crea desajustes comerciales y distributivos. En términos geopolíticos, a ello se suma o sumará la acción de bloques defensivos o enfrentados de países, como resultado de la sustitución del comercio universalmente libre por convenios pragmáticos, con frecuencia bilaterales, que tipifican la vuelta al mundo multipolar.<sup>5</sup>

Hoy día, esos problemas parecen alimentar fenómenos políticos divergentes. Estados Unidos ha anunciado su retirada de la Trans-Pacific Partnership, a la que quizá siga la de la Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership con Europa. La trascendencia de esos arreglos residía en asegurar a la economía más importante del mundo el compromiso multinacional de sostener un régimen ampliado de apertura, guarecido en tratados internacionales casi inamovibles con reconocimiento de su liderazgo.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Véanse autores señalados en la nota 2, así como J. Stiglitz y H. Yasu (2003), *Rethinking the East Asia Miracle*, Nueva York, Oxford University Press; A. Amsden (2001), *The Rise of the Rest*, Nueva York, Oxford University Press; D. Ibarra (2014), *Desarrollo evanescente y desprotección social*, México, Facultad de Economía, UNAM.

<sup>6</sup> El TPP ensancha sustancialmente los compromisos de apertura de los países signatarios en temas como barreras no arancelarias y contenidos nacionales de producción, reglas de origen, derechos de propiedad, comercio digital, estándares de trabajo, regulación de empresas públicas, medio ambiente, solución de controversias, entre otros asuntos. A ello se añaden la suscripción de obligaciones en torno al manejo macroeconómico de los países, destacando la de evitar la desalineación persistente de los tipos de cambio y las devaluaciones competitivas. El TPP es un convenio abierto a la incorporación de nuevos países, aunque sujeto a la aprobación de cada uno de los miembros



Con la reducción del dinamismo del comercio hay riesgo de que le siga el del financiamiento, a pesar de la enorme liquidez internacional. En el pasado inmediato, los bajos intereses de la deuda externa y, como se ha dicho, la alta liquidez, favorecieron el financiamiento del desarrollo. En el caso latinoamericano confluía la sustantiva reducción de los coeficientes de deuda en el periodo 2003-2008, asociados al auge internacional de las materias primas. Dichos factores podrían comenzar a revertirse, entre otros motivos, por el alza de las tasas de interés de la Reserva Federal.<sup>7</sup>

La balanza de pagos mexicana no escapa a esa situación de inestabilidad. Desde 1997, la tasa de crecimiento del comercio se abate al agotarse los impulsos iniciales del TLCAN; además, la excesiva concentración del intercambio con Estados Unidos resultará doblemente riesgosa si su gobierno se inclina por implantar prácticas defensivas de la balanza de pagos. Por otra parte, hay factores agravantes: las exportaciones nacionales provienen predominantemente de la maquila, a lo que se suma el desplome de las colocaciones petroleras.

Según el Banco de México, el superávit de comercio de bienes con Estados Unidos suma alrededor de 120 000 millones de dólares anuales (10% del producto mexicano). No obstante esa cifra, el déficit global de la balanza de pagos empeoraría si se confirma la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Veamos con más detalle esta cuestión: el superávit con Estados Unidos es alto; en los dos últimos años el peso mexicano se ha devaluado alrededor de 50%; además, la tasa de crecimiento del producto —y por tanto de las importaciones— se ha reducido sustancialmente de compararse las últimas cifras con las del periodo de prosperidad 1946-1970; México es un país muy abierto, con múltiples acuerdos de libre comercio. Aun así, el desajuste de la balanza de pagos es del orden de 3% del producto y de 1.5% el de la balanza comercial.

La fragilidad de las cuentas externas nacionales ofrece pocas opciones de acción inmediata: o se atrae capital foráneo, aunque sea inversión volátil de cartera (ya hay 116 000 millones de dólares) o se reprime otra vez la tasa de crecimiento nacional como vía para limitar las importaciones y los desajustes consiguientes.<sup>8</sup> Por lo demás, diversificar y afianzar los mercados con países a los que potencial-

anteriores. El interés de Estados Unidos se expresaba en formar nuevos compromisos en el grado de apertura de los países congruentes con las tesis norteamericanas sobre la integración de la economía mundial y quizá en el fortalecimiento de sus ventajas en productos de alta tecnología y, en general, en la protección de los derechos de propiedad. Por su parte, los países en desarrollo tendrían el interés de ganar acceso seguro sobre todo al mercado estadounidense. En este terreno, los beneficios potenciales acaso resultarían menores o más competidos en el caso de México y Canadá que ya cuentan con los accesos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

<sup>7</sup> A título ilustrativo, el Fondo Monetario Internacional, al medir los flujos alimentadores del balance financiero latinoamericano, registra cifras negativas de 140 000 millones de dólares anuales entre 2008 y 2015. En contraste, en el periodo 1999-2008, sólo la transferencia de ahorros privados alcanzó los 46 000 millones de dólares positivos por año.

<sup>8</sup> Los saldos nominales de los valores gubernamentales en circulación en poder de no residentes, de ser 2% del total a fines de 2001, ascienden 36% (11% del producto) en 2016 y luego descienden ligeramente en meses recientes.

mente se podría vender es un objetivo inexcusable, pero que difícilmente podría concretarse a corto plazo.<sup>9</sup>

Así, el paradigma del desarrollo exportador encuentra escollos en su eficacia desarrollista para convertirse más y más en un juego de suma cero, singularmente frente al posible renacimiento de inclinaciones proteccionistas en el mundo. Lo mismo comienza a ocurrir en otras dimensiones de la acción de los gobiernos, como sucede en materia fiscal o en los pactos que hacían de los mercados de trabajo el mecanismo indispensable de conciliación social.

### c] *Impuestos y competencia*

En cuanto a lo primero, se han sometido a la concurrencia internacional los sistemas tributarios, sea para ganar competitividad o atraer inversiones, con abandono de la política fiscal de respaldo a la estabilización del ritmo de desarrollo o de la corrección de desigualdades. La baja en los impuestos directos, la supresión de gravámenes al comercio exterior, el alza de los que influyen sobre las ventas, el empleo y la seguridad social son fenómenos harto generalizados y conocidos.<sup>10</sup> Por eso, muchos países adoptan el monetarismo o, más recientemente, las políticas de la consolidación fiscal, al tiempo que limitan la vía redistributiva de la imposición para centrar esta última función en un gasto público casi siempre reprimido.<sup>11</sup>

La tributación ha dado en considerarse una rémora de la competitividad internacional. Con todo, la reducción de los impuestos directos no ha deprimido por entero la captación de ingresos fiscales por el alza extraordinaria de beneficios de las empresas y de los sectores de alto ingreso. Aun así, los agobios presupuestarios hacen que el crédito o el ahorro extranjero se conviertan en sustituto de las erogaciones públicas antes destinadas al empleo o la inversión. Hoy se moderan ese gasto y los déficits de los gobiernos frente a la real o supuesta resistencia ciudadana a tributar. Por eso, la sostenibilidad de la deuda externa se convierte en preocupación central de los enfoques auspiciados por los organismos financieros internacionales.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Aunque ya la envergadura de las devaluaciones recientes alentó a algunos sectores exportadores —incluido el turismo— y a cierta sustitución de importaciones, el déficit persiste, si bien se ha reducido ligeramente entre 2015 y 2016.

<sup>10</sup> Véanse C. Webber y A. Wildasky (1986), *History of Taxation and Expenditure in the Western World*, Nueva York, Simon & Schuster; R. Hall y A. Rabushka (1983), *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, Nueva York, Mc-GrawHill; D. Ibarra (2011), *La tributación en México*, México, Facultad de Economía, UNAM.

<sup>11</sup> Entre 1980 y 2007, en los países de la OCDE las tasas máximas del impuesto sobre la renta a las personas se redujeron de 65 a 40% y las empresariales de 50 a 30%. Por otro lado, los gravámenes a las ventas y los relacionados con el trabajo explican 70% del aumento de la carga tributaria en los países de la OCDE en el periodo 1980-2013. En México la reducción de las primeras fue de 55 a 28-32% y las de las segundas de 40 a 28-32 por ciento.

<sup>12</sup> Aunque las empresas evaluadoras de riesgos comienzan a manifestar preocupaciones sobre el nivel y el ascenso reciente de la deuda externa mexicana, todavía parecen existir márgenes amplios de maniobra para facilitar una política fiscal más activa. (Véase J. Casar (2017), “Deuda y política fiscal en México”, *Revista de Economía Mexicana*, Anuario UNAM, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Sea como sea, esas tendencias reducen las vías de democratización popular de la tributación y de los presupuestos públicos<sup>13</sup> —tanto del lado de los ingresos como del gasto— al coincidir, además, con los salvamentos bancarios y las acciones contracíclicas en buen número de naciones.<sup>14</sup> Adviértase que, sin tocar los impuestos, el equilibrio fiscal sólo puede satisfacerse acomodando o reprimiendo el gasto, esto es, implantando una austeridad pública más o menos permanente. Y en esa tesitura lo más fácil de reducir son las erogaciones que van a la formación de capital o a cubrir demandas sociales, con daño posible al desarrollo futuro. En la práctica, el nivel, la estructura del gasto y de los gravámenes públicos reflejan nítidamente las preferencias de los gobiernos y de sus élites.

México no escapa a la evolución descrita, magnificada por el derrumbe del doble aporte petrolero a las finanzas nacionales (alrededor de 30% de los ingresos federales hasta antes de la última crisis) y a la balanza de pagos (entre 43 000 y 18 000 millones de dólares anuales de 2008 a 2015). Por esas y otras razones, los ingresos tributarios desde los años setenta oscilan apenas entre 10 y 12% del producto, compensados en los últimos ejercicios con imposición indirecta (el impuesto especial sobre producción y servicios, IEPS, a los energéticos). Ahí reside la razón estructural de la menguada inversión pública, del rezago en los derechos sociales y del recorte reciente de los gastos gubernamentales para enfrentar desajustes con el exterior.<sup>15</sup>

#### d] *La precariedad de los mercados de trabajo*

En cuanto al empleo, la competitividad internacional abierta ha debilitado las funciones de los mercados nacionales de trabajo como armonizadores históricos de los intereses de empresarios y trabajadores. Por medio de ese mecanismo, los trabajadores se obligaban a aceptar la disciplina empresarial sin exagerar peticiones, crear agitación política, ni transformar su descontento en descomposición social, mientras los empresarios garantizaban, junto con los gobiernos, el empleo y la protección social de la mano de obra.

Dicho ingrediente de los pactos sociales fue debilitado por la globalización, al romper el equilibrio entre demanda y oferta de empleos en el mundo.<sup>16</sup> En efecto, entre 1980 y 2000, la fuerza de trabajo incorporada a los mercados abiertos casi

<sup>13</sup> Véanse E. Goñi *et al.* (2008), *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, Policy Research Working Paper, núm. 4487, Washington, Banco Mundial; P. Genschel y P. Schwartz (2012), *Tax Competition and Fiscal Democracy*, *TranState*, Working Paper núm. 161, University of Bremen. La democratización fiscal suele entenderse como el poder de los votantes para cambiar las políticas fiscales a la luz de las preferencias de los gobernados.

<sup>14</sup> Por ese motivo la deuda gubernamental ha crecido considerablemente en los países industrializados. Así, en el periodo 2007-2013 pasó de 60 a 107% del producto en Estados Unidos, de 66.5 a 95.7% en el área del euro y de 183 a 243.5% en Japón.

<sup>15</sup> La formación pública de capital decrece a razón de 6.3% anual entre 2010 y 2015, hasta representar una fracción anormalmente baja de su aporte al ensanchamiento de la infraestructura nacional (sólo el 3.7% del producto en 2015).

<sup>16</sup> Véase D. Rodrik (2017), “Too Late to Compensate Free Trade’s Losers”, *Project Syndicate*, 11 de abril.

se duplicó, al pasar de 1 500 a 2 900 millones de personas, dejando muy corta la demanda de ocupaciones. Otro efecto consistió en la depreciación o estancamiento de las remuneraciones salariales de los países industrializados y de desarrollo intermedio.<sup>17</sup> A lo anterior se añaden otros fenómenos sociodemográficos, entre los que destaca la sustancial incorporación de la mujer como demandante de trabajo. De ahí que no resulten sorprendidos los acrecentamientos del desempleo crónico o el rezago salarial en los países industrializados, junto al ascenso explosivo de la informalidad en muchas zonas comparativamente atrasadas.<sup>18</sup>

El empleo mundial ha resultado afectado por esos fenómenos. En general, el ritmo de ampliación de las ocupaciones en las naciones industrializadas ha caído más de 50%, de compararse el periodo 2001-2006 con los años posteriores a la crisis de 2008 (de 0.9 a 0.4% anual), mientras se mantiene en alrededor de 2% en el sudeste asiático y con mayores oscilaciones en América Latina. En esos procesos también tiene papel destacado el avance tecnológico, que desplaza empleo de las actividades susceptibles de ser automatizadas o sustituidas por el abaratamiento de los bienes de capital.<sup>19</sup> Al propio tiempo, influyen las fallas de correspondencia entre las ofertas de profesionistas o de trabajadores calificados de los sistemas educativos y la demanda de los sectores productivos. En esencia, sin embargo, lo que más ha contado hasta ahora son los masivos desplazamientos geográficos de la actividad productiva.

Por supuesto, los cambios en los mercados de trabajo no se restringen a su impacto cuantitativo, también tienen profundas repercusiones cualitativas: los salarios pierden peso frente al ascenso de las remuneraciones al capital; se reduce la participación de los trabajadores en el producto de los países, en casi todas las latitudes;<sup>20</sup> los beneficios del ascenso de la productividad favorecen mucho al capital; el sindicalismo se abate. El corolario es evidente: hay pérdida de influencia política de los trabajadores y ganancia de los segmentos sociales altos en la orientación de las políticas socioeconómicas que guarecían históricamente, por ejemplo, en Estados Unidos, la estabilidad distributiva.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Véanse R. Freeman (2008), "The New Global Market", *Focus*, Madison Institute for Research in Poverty, 26 (1), University of Wisconsin; D. Ibarra (2017), *Mercados abiertos y pactos sociales: democracia arrinconada*, Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>18</sup> En Europa la desocupación abierta oscila entre 9 y 10% de la fuerza de trabajo. De su lado, la informalidad se estima en más de 1 000 millones de trabajadores en las zonas de desarrollo. En Estados Unidos la desocupación se reduce, pero los salarios de la mano de obra hasta ahora no se recuperan plenamente. Véanse OIT (varios números), *World of Work Report*, Ginebra. También en Estados Unidos el proceso de recuperación del empleo después de 2008 ha proseguido hasta casi normalizarse. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo sectorialmente, donde, por ejemplo, la participación de la industria en el empleo no agrícola, ha caído de una magnitud de 30% en buena parte de la posguerra a menos de 12% en la actualidad, siguiendo la involución industrial que, de alcanzar 24% del producto en 1970, cae en 2015, a sólo 12 por ciento.

<sup>19</sup> El cambio tecnológico —uso de la internet— ya afecta al sector de servicios reduciendo el empleo en actividades al menudeo y en la preparación de información periodística.

<sup>20</sup> En México, pasa de 40.6 en 1976 a 28.1% en 2008.

<sup>21</sup> Véanse D. Ibarra (2017), *Mercados abiertos y pactos sociales: democracia arrinconada*, *op. cit.*; D. Cameron (1982), *Social Democracy, Corporatism and Labour Evanesence*, California, Stanford

En México, el empleo informal absorbe alrededor de 50 a 60% de la fuerza de trabajo. Por eso, el desempleo abierto (de 4 a 5%) es bajo, además de carecerse de seguros de desempleo; la válvula de escape de la emigración se ha reducido notablemente en el último quinquenio, dejando como residuo a la numerosa población indocumentada (10 millones) que vive en Estados Unidos;<sup>22</sup> la sindicalización y la influencia de las principales centrales obreras van a la baja; los salarios se precarizan y la participación de los trabajadores en el producto se ha reducido de 46 a 28% entre 1946 y 2013;<sup>23</sup> pobreza de diversa naturaleza e intensidad afecta a 50% de la población, mientras 10% de los ciudadanos mejor situados se llevan bastante más de la mitad del producto.<sup>24</sup>

#### e] *La distribución del ingreso*

Por tiempo limitado a partir del final de la década de los años treinta del siglo pasado, mejora la equidad distributiva en Estados Unidos y en buen número de países. Sin embargo, la oleada positiva se revierte con fuerza desde los años setenta, hasta alcanzar los extraordinarios niveles de desigualdad del siglo XIX, a raíz de la Gran Crisis de 1930. El último decil de la población (los ricos) de los países industrializados toman alrededor de 30% del producto, y de 40% o más si se incluyen los dos deciles más altos.<sup>25</sup> Por supuesto, en América Latina los sesgos distributivos son más acusados. Por ejemplo, en México, ese 10% de la población rica, toma 60% o más del producto.<sup>26</sup> Visto a la inversa, 10% de los más pobres se lleva alrededor de 3 a 5% del producto de los países del Primer Mundo y apenas entre 0.5 y 1.5% en América Latina, a pesar de las transferencias de ingreso de los gobiernos de la región.

Conclusión similar se obtiene siguiendo la evolución de los coeficientes de Gini<sup>27</sup> que miden el grado de igualdad o de desigualdad en el reparto del ingreso.

University; M. Lavoie y E. Stockhammer (2013), *Wage-Led Growth*, Londres, Palgrave; M. Elsby *et al.* (2013), "The Decline of the U.S. Labor Share", *Brookings Papers on Economic Activity*, otoño, pp. 1-63, Washington.

<sup>22</sup> Ese grupo vive la incertidumbre de la expulsión atribuible a las nuevas políticas del gobierno norteamericano.

<sup>23</sup> La producción manufacturera ha dejado de ser la actividad más dinámica del país, como lo atestigua el estancamiento en su aportación al producto entre 2000 y 2015, de poco más de 17%. Asimismo, su contribución al empleo formal decae de 19 a 16% en el mismo periodo.

<sup>24</sup> Véanse A. Atkinson *et al.* (2011), "Top Incomes in the Long Run of History", *Journal of Economic Literature*, núm. 49-1, pp. 3-71; T. Piketty (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press; T. Piketty y E. Saez (2003), "Income Inequality in the United States, 1913-1948", *Quarterly Journal Economic*, 118 (1); N. Samaniego (2014), "La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado", *Revista Economía UNAM*, núm. 33, México, UNAM; Coneval (varios números), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, México.

<sup>25</sup> En Estados Unidos, las tendencias a la concentración distributiva son particularmente acusadas, cuando el 0.1% de la población absorbe casi el 8.9% del producto, de un 2% que registraba en 1960.

<sup>26</sup> Véanse R. Campos *et al.* (2016), *Estimating Top Income Shares Without Tax Return Data: Mexico Since the 1990's*, México, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.

<sup>27</sup> El coeficiente de Gini varía entre 0 y 1. La cifra cero indica una distribución perfectamente igualitaria. El uno señala la concentración absoluta del ingreso.

En los países industrializados se registran cifras altas o en ascenso a partir de 1980. En buena parte de los casos, los Gini han subido de promedios entre 0.20 y 0.30 a cifras más altas, singularizándose Estados Unidos (0.41) e Inglaterra (0.38).<sup>28</sup>

La ecuación igualdad-desigualdad tiene múltiples dimensiones; unas se refuerzan, entre sí, otras suelen resultar contrapuestas. Hay desigualdades de ingreso, de género, de grupo social o étnico, de educación, etc. que afectan de distinta manera el desarrollo de individuos y poblaciones. Entonces, la cuestión central no es la búsqueda de la igualdad general o en abstracto, sino la igualdad precisa que se persigue.<sup>29</sup> Descartando muchas otras desigualdades, en términos económicos si se quiere estrechos, la concentración de ingresos y la pobreza destacan por sus consecuencias en la formación o deformación de hombres y poblaciones, por ser inseparables de la malnutrición, la enfermedad, el desempleo, la discriminación, que truncan o degradan capacidades y talentos humanos.

Desafortunadamente ya se ha larvado un serio fenómeno de desigualdad distributiva como el principal desajuste social del mundo. Desajuste característico de una situación keynesiana de cortedad de la demanda que desalienta la inversión y el crecimiento.<sup>30</sup> En el periodo 1956-1973 el producto mundial creció casi 5% anual (4.9%); pero quizá por los males distributivos, entre 1973-2012 apenas lo hizo a una tasa de 3.2%. El fenómeno ocurre en Estados Unidos, Europa y Japón, situación que se repite en gran parte de las naciones en desarrollo.

Vinculado a la pérdida de dinamismo de la economía mundial, tiene lugar un proceso de desplazamiento de la generación del producto y de las especializaciones regionales. Los países industrializados que generaban 65% del producto mundial (1913), hoy (2017) concentran sólo 49%, en tanto las economías en desarrollo, de aportar 35%, ya lo hacen en más de 50%, con China e India a la cabeza. A escala sectorial, son más acusados los movimientos geográficos. La tasa de expansión mundial de las manufacturas se ha sostenido en alrededor de 2.8% anual en el periodo 1990-2014, pero la estructura espacial ha cambiado radicalmente. En efecto, su ritmo de ascenso en los países avanzados (1.7%) desmerece frente al 5.9% de las naciones en desarrollo, singularmente en China. Subdividiendo en dos periodos 1990-2000 y 2000-2014, se observa, además, descenso en el ritmo de crecimiento de los primeros (de 2.3 a 1.3%) y ascenso en el de los segundos (de 5.1 a 6.4%). Así, en menos de un cuarto de siglo, se duplica de 18 a 36% el peso manufacturero de naciones emergentes y en desarrollo.<sup>31</sup>

Esos movimientos fuerzan el desplazamiento hacia los servicios en muchas economías que no resisten los bajos costos, sobre todo los de la mano de obra de los nuevos productores. En Estados Unidos cae drásticamente la participación en

<sup>28</sup> Buena parte de la información tiene por fuente las bases de datos del Banco Mundial y de la CEPAL.

<sup>29</sup> Véase A. Sen (1992), *Inequality Reexamined*, Nueva York, Harvard University Press.

<sup>30</sup> Véase S. Voitchovsky (2008), "Does the Profile of Income Inequality Matter for Economic Growth?", *Journal of Economic Growth*, vol. 10 (3); J. Ostry, et al. (2014), *Redistribution, Inequality and Growth*, IMF, Staff Discussion.

<sup>31</sup> Véase ONUDI, *Industrial Development Report* (varios números), Nueva York.

el producto del sector de las manufacturas, de 23.8 a 11.8% entre 1970 y 2015,<sup>32</sup> mientras lo opuesto ocurre en el sector financiero. Pero en la mayoría de los casos, los salarios de los servicios no suelen compadecerse de la bondad de las antiguas remuneraciones industriales.

Transformaciones y desplazamientos productivos hacen crecer mucho a algunas economías, mientras otras se debaten en problemas graves (América Latina, África, Medio Oriente), incluidas partes del mundo industrializado. El ascenso de China e India con sus enormes poblaciones ha contribuido a cerrar, que no a borrar, las desigualdades de ingreso entre países.<sup>33</sup> Pero la globalización no ha servido para reducir, sino para profundizar, las disparidades distributivas en el seno de las naciones.<sup>34</sup> El bienestar humano está lejos de avanzar hacia una igualdad mejor compartida.

En México, la contracción del crecimiento es todavía más intensa. En el primer periodo (1956-1973), el ascenso del producto excede de 6% anual, para comprimirse casi a la mitad en el segundo (1973-2012) y seguir cayendo hasta un tercio de la primera cifra citada. En el año en curso se estima el crecimiento por debajo de 2%, que implica estancamiento o descenso en el ingreso por habitante si se toman en cuenta el crecimiento demográfico y el de la productividad. En cierto modo, el desarrollo nacional parece esfumarse en el tiempo.

#### f] *Los quebrantos democráticos*

Habría sido sorprendente que los requerimientos del orden internacional, los desplazamientos de la producción y la cesión obligada de soberanía no tuvieran incidencia en la evolución de las democracias nacionales al validar la libertad de mercados sobre casi cualquier otro criterio. Por esa misma razón, los conflictos distributivos surgen hoy día de problemas dentro de los países más que de tensiones propiamente internacionales.

Sin duda, los arcaísmos democráticos nacionales se han fortalecido formal e institucionalmente en cuanto a la organización independiente de los procesos electorales, la división de poderes, la observancia de los tratados internacionales y el financiamiento de los partidos políticos. Pero ha de reconocerse un componente rezagado, el relativo al ejercicio de la soberanía popular. Ello se manifiesta en

<sup>32</sup> Lo mismo viene ocurriendo en el conjunto de los países industrializados, en los que la tasa de participación de las manufacturas en el producto cae a razón de 4.8% anual en el periodo 2000-2015. De la misma manera, mientras el crecimiento anual del valor agregado manufacturero en los países de la OCDE fue de 10% en ese periodo, en China llegó a 300% y en otras economías en desarrollo a 59%. La migración geográfica de la producción manufacturera es considerable como lo atestiguan las cifras anteriores. En México el peso del valor agregado manufacturero está estancado (alrededor de 17% del producto).

<sup>33</sup> El ingreso por habitante entre países muestra todavía diferencias abrumadoras. Mientras Noruega, Suiza, Suecia, Qatar alcanzan cifras hasta dos veces superiores al nivel de Estados Unidos, otras naciones tienen menos de 2% de dicho nivel (Cambodia, Kenia, Nepal, Haití, Corea del Norte, Etiopía, etc.).

<sup>34</sup> Véanse T. Piketty (2014), *op. cit.*; F. Cingano (2014), *Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth*, OCDE, Working Paper 163; B. Milanovic (2005), *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*, Princeton, Princeton University Press.

otorgar poca prelación a las demandas y aspiraciones de las poblaciones, frecuentemente contrariadas por las reglas de la globalización.

Al quedar los sistemas políticos nacionales limitados por criterios tecnocráticos o de orden global, surgen déficits democráticos expresados en desánimo político y hasta desconfianza en la misma democracia. Singularmente desde 1970 hay una disminución en la cantidad de votantes, aún en los comicios de las potencias líderes (Francia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Canadá), y múltiples elecciones poco concurridas. Al propio tiempo, es bastante general la reducción de la membresía de los partidos políticos respecto al tamaño de los electorados, mientras los comicios se tornan volátiles, propensos al populismo de cualquier signo, no afianzados en posturas ideológicas firmes de los propios partidos. La desigualdad y la debilitada voz popular erosionan la solidez de la vida política en tiempos en los que, como reacción paradójica, ganan respaldo ciudadano los derechos humanos.<sup>35</sup>

El desencuentro entre democracias nacionales y globalización, entre democracia y economía, se expresa en desigualdades que reflejan o se traducen en resquebrajamiento de los pactos sociales, pérdida de legitimidad de los gobiernos, descomposición social y sorpresas electorales mayúsculas. Como se dijo, la distribución universal del bienestar reconoce convergencia con la expansión acelerada de los países más poblados, aunque subsista el rezago de muchas otras regiones. Ello, no obstante, valga repetir, donde más intensamente se da el proceso polarizador de ingresos es en el seno de casi todas las naciones. Así lo muestran las cifras de Estados Unidos, Inglaterra, China, México y Chile. En algunos casos incluso ha podido hacerse retroceder la pobreza, pero persiste y aún se agrava la desigualdad. Por razón natural, entonces, la magnitud de las reacciones críticas se expresan con mayor intensidad en los países con los sistemas democráticos mejor afianzados.

Los inesperados resultados de comicios y plebiscitos seguramente tendrán consecuencias y crearán inestabilidades en la configuración de sus políticas y hasta en el orden económico internacional. El Brexit, el triunfo de Trump o las significativas derrotas del PRI en las pasadas elecciones intermedias de México tienen denominadores comunes, expresan la insatisfacción de amplios grupos sociales agobiados por el abandono, la pobreza y la corrupción en protesta antielitista.

Hasta hace poco las elecciones y el debate entre partidos políticos estuvieron dominados por temas sobre mercados, productividad e inflación, sin mostrar mayor preocupación por condiciones de vida de pobres y clases medias. Tal visión es hoy insuficiente; habrá que incorporar los efectos distributivos de las políticas públicas o de su ausencia en los diversos grupos de electores.

En la explicación de los rezagos democráticos no son inocentes las prácticas políticas del último tercio del siglo pasado. Por lo general, angostaron la capacidad

<sup>35</sup> Véanse R. Dalton (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press; Van Biezen et al. (2011), "The Decline of Party Membership, Contemporary Europe", *European Journal of Political Research*, vol. 51 (1); P. Schmitter (2001), "Parties Are no What they Once Were", en L. Diamond y R. Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.



decisoria nacional y la respuesta de las políticas públicas a demandas ciudadanas crónicamente insatisfechas. Y todo ello ocurre en ausencia de arreglos internacionales supletorios o correctores de los déficits democráticos asociados al esquema de la libertad global de mercados.

### Conclusiones

Como se ha examinado, las ideas que orientaron el desarrollo institucional y político de gran parte de los países han visto disminuir su antigua eficacia sociopolítica o generado dilemas imprevistos, entre los que destaca el de la desigualdad.<sup>36</sup> Hoy, es incierto el liderazgo futuro y la dirección de los cambios que se imprimieron al orden internacional. Y a escala nacional, lo es también la delimitación de los papeles de la democracia y de la economía, del mercado y del Estado, de la jurisdicción de las políticas nacionales y de las del orden internacional. Al propio tiempo, han quedado en entredicho las estrategias exportadoras, las fiscales o las de la conciliación social provista antes por los mercados de trabajo y los estados de bienestar. Quiérase o no ha llegado el momento de revisar ideas y creencias.

No sólo los principales modelos reguladores de las economías y de las sociedades muestran vacíos, signos de inadecuación. Lo mismo ocurre en la renovación necesaria de otras muchas visiones envejecidas. Quizá un llamado de atención proviene de la reorientación de los bancos centrales de varios países industrializados (Japón, Unión Europea) que, de combatir a toda costa la inflación, procuran ahora alentarla en cierto grado y hasta combinar el monetarismo con una política fiscal más activa.<sup>37</sup> Del mismo modo, el calentamiento global y la dependencia de combustibles fósiles pronto tendrán que ser sustituidos por el desarrollo de energías limpias, por más que ello conlleve altos costos, sobre todo en los grandes países consumidores y en los petroleros.

Asimismo, las principales instituciones del orden internacional parecen debilitadas en sus funciones y cometidos. Entre otros problemas, el anticuado sistema de votación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas le impide lograr consensos o lanzar iniciativas medulares sobre problemas críticos del mundo y ha debido reforzarse hasta cierto punto con los acuerdos del G20. La Organización Mundial del Comercio ha visto fracasar su última rueda de negociaciones sobre el intercambio de productos agrícolas y ahora enfrenta la proliferación de tendencias proteccionistas y cierta beligerancia en el manejo de los tipos de cambio. El Fondo Monetario Internacional no ha abordado la doble obligación de ajuste no sólo de los países deudores, sino de los acreedores, para prevenir y limpiar —como lo propuso Keynes hace años— desequilibrios comerciales insostenibles, singularmente cuando la economía norteamericana ha pasado de acreedora a deudora. El propio

<sup>36</sup> Véanse R. Dahl (1994), "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", *Political Science Quarterly*, vol. 109 (1); D. Ibarra (2017), *Mercados abiertos y pactos sociales: democracia arrinconada*, *op. cit.*

<sup>37</sup> En las noticias económicas de la OCDE del 23 de marzo del año en curso, se indica que "la economía global mejorará modestamente en 2018" alentada por las iniciativas fiscales de las principales economías.

FMI y el Banco Mundial tampoco han otorgado la debida representación e influencia a las potencias emergentes (China, India, Brasil, etc.)<sup>38</sup> y, de otro lado, establecen condicionalidades rigurosas, acaso ideologizadas, a sus préstamos con fines de desarrollo, de salvamento bancario o de corrección de las crisis de pagos. El déficit democrático de la Unión Europea no ha sido llenado dentro del esquema de la integración regional, por más poder económico que se haya centrado en Bruselas o en el Banco Central Europeo. Europa padece los inconvenientes de una globalización, integración que ha erosionado tanto a sus estados benefactores como acentuado las diferencias económicas entre sus miembros del Norte y del Sur. Aún no se admite sanear economías extremadamente endeudadas con rebajas a sus pasivos internacionales, como lo atestiguan los repetidos salvamentos fracasados de la economía griega. A fin de cuentas, la unión económica requiere el avance paralelo de la unión política, casi siempre resistida por las elites nacionales, cualesquiera que sean.<sup>39</sup>

Hoy el neoliberalismo intenta predeterminar la evolución de las finanzas públicas y hasta las funciones gubernamentales mediante las reglas de la consolidación fiscal. En tanto prevalezca la competencia tributaria, se excluyen o evitan las alzas de gravámenes. Más aún, toman cuerpo reformas reductoras de los impuestos a los contribuyentes de alto ingreso con la esperanza de alentar inversión y crecimiento.<sup>40</sup> En esas circunstancias y frente a los usuales desajustes macroeconómicos, suelen hacerse recortes del lado del gasto a fin de satisfacer las exigencias del presupuesto equilibrado y de la contención de la deuda pública. Se justifican, entonces, políticas de austeridad que suelen dificultar el progreso económico y alimentar nuevos ciclos de astringencia gubernamental. Además, dado el crecimiento de las deudas públicas empujado por los rescates bancarios y las políticas contracíclicas a partir de 2008, se reconoció la existencia de riesgo crediticio de los pasivos, incluso de los gobiernos. De ahí la preocupación sobre la sustentabilidad de la deuda en países pequeños o en desarrollo, preocupación que recogen prontamente los organismos financieros internacionales para respaldar las estrategias de austeridad fiscal.

Véase como se vea, el mundo encara resistencias al cambio. Quizá el más arduo sea el de darle cara socialmente amigable a la globalización con libertad de

<sup>38</sup> De ahí el proyecto chino de crear el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura al que se han unido numerosos países industrializados o en desarrollo (Francia, Alemania, Canadá, Inglaterra, Australia, Corea del Sur). De la misma manera, la Agencia Internacional de Energía enfrenta tensiones al excluir de su membresía, desde 1974, a grandes países consumidores como China o India.

<sup>39</sup> En el sentido anotado, la plataforma política de Macron, presidente electo de Francia, contiene planteamientos que fortalecerían el federalismo y la democracia integracionista de Europa. En términos simplificados, propone crear un presupuesto conjunto para el suministro de bienes públicos, manejado por un ministro responsable frente al Parlamento Europeo; quiere persuadir a Alemania de usar sus márgenes fiscales en beneficio de Europa para reducir sus enormes excedentes de balanza de pago; reabrir el debate sobre el respaldo recíproco a los pasivos financieros del sector público de la eurozona; mejorar la coordinación fiscal y la protección del mercado europeo, incluidas respuestas a la política norteamericana de “buy American”. Véase H. Kotz (2017), “Germany Will Lose if Macron Fails”, *Project Syndicate*, 15 de mayo.

<sup>40</sup> Como parece ser la iniciativa anunciada del presidente Trump, que provocará presiones en el mismo corte en muchos otros países.

mercados. A escala mundial habría que dar comienzo al combate a la insuficiencia artificial de ingresos de grandes segmentos de las sociedades, en tanto pone en riesgo la sana convivencia política. Y ello tendría que lograrse en condiciones difíciles, frente a tradiciones, intereses y estadios de desarrollo muy diversos de los países. La tarea ofrece, por tanto, múltiples aristas.

En términos ideales, con baja probabilidad, tal como se hizo al emprenderse la apertura universal de fronteras, cuando se ajustaron los más encontrados puntos de vista y legislaciones, ahora la tarea sería la de reformar el orden internacional para imprimir fuerza legitimadora a los derechos humanos, como garantía mínima de equidad y de legitimación democrática. A escala nacional, el objetivo consistiría en asegurar a futuro que todos los grupos, clases medias y trabajadores, participen en la distribución de los beneficios económicos o reciban compensación por las dislocaciones de los reacomodos de la producción internacional. A título ilustrativo, los salarios y el empleo debieran acercarse —no alejarse— a ofrecer una vida digna a los trabajadores nacionales y en las condiciones de cada país. Los trabajadores que resultasen desempleados o perjudicados por el avance ulterior del libre comercio recibirían de aquí en adelante protecciones apropiadas.<sup>41</sup> Las compensaciones podrían variar y comprender desde el fortalecimiento de las políticas de empleo y de ayuda al combate a la desocupación, hasta políticas salariales más activas, impulso a la negociación colectiva, reducción de los impuestos a la nómina y otras medidas favorables a las agrupaciones de trabajadores y clases medias.

De igual manera, el acceso a los servicios básicos de salud y educación tendría que avanzar en ofrecer cobertura universal a toda la población, esté o no ocupada. Las políticas hacendarias no caerían invariablemente en la camisa de fuerza de la consolidación fiscal y gravarían por igual, progresiva y acumulativamente, los ingresos de los causantes con independencia de sus fuentes. La voz ciudadana habría de ser escuchada en el diseño de las políticas públicas y ser complementada, por ejemplo, con la organización de consejos económicos y sociales que informen y enriquezcan los debates de los poderes legislativos. A escala de las instituciones internacionales valdría democratizar el Consejo de Seguridad y otros órganos de las Naciones Unidas, así como dar respaldo invariable a los derechos humanos, como medio de emparejar derechos, bienestar e ingresos en las sociedades.

### **Acercamiento a México**

El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México ha preparado un excelente documento sobre la situación que vive el país. Ahí se plantea la articulación de un plan de contingencia frente a los posibles cambios en las políticas norteamericanas, sea que se enderecen a la adopción de posturas proteccionistas, limiten los derechos migratorios o se traduzcan en trabas a

<sup>41</sup> Véanse D. Rodrik (2017), “Too Late to Compensate Free Trade’s Losers”, *Project Syndicate*, 11 de abril; L. Tyson (2017), “The Truth about Nafta”, *Project Syndicate*, 4 de abril; J. Colgan y R. Keohane (2017), “The Liberal Order is Rigged”, *Foreign Affairs*, mayo-junio, pp. 36-47.

los flujos de inversión hacia México. En ese terreno se analizan posibles cambios en el orden económico internacional, así como la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El propósito estadounidense seguramente gira en torno a la reducción de sus desajustes comerciales. Frente a esas cuestiones, el mundo y el país están obligados a ofrecer respuestas con fines de negociación y de alivio a sus efectos adversos en economías y sociedades.

Ante los apremios de la posible alteración de las reglas internacionales de convivencia y las innegables deficiencias de nuestro modelo de desarrollo, será aconsejable mejorar el contenido, las bases mismas de las estrategias económicas del país, aprovechando en esencia las fuerzas propias, esto es, las asociadas a la defensa del desarrollo nacional y de la legitimidad política que surja de una protección social menos sesgada.

Por un lado, cabe observar que la economía internacional, aparte de recuperarse lentamente de la crisis de 2008, arrastra tensiones y no escapa a cambios que pueden resultar desfavorables por largo tiempo a nuestros países. En consecuencia, habrá que prepararse frente a ese escenario incierto, ominoso.

De otro lado, experiencias decantadas en años de aciertos y errores llevan a conclusiones críticas insoslayables. Como el desarrollo se esfuma en nuestro país, Estado y mercado ya no podrán ni podrían ser primordialmente excluyentes, sino más y más complementarios. El fortalecimiento de la demanda interna y del tejido productivo nacional, por ser indispensables al crecimiento y a una distribución razonablemente equitativa, debieran recibir la prelación antes otorgada casi por entero a la estabilidad de precios. Acercarse a ese propósito implicaría desplegar políticas industriales activas, selectivas, respaldadas por el sector empresarial y por inversiones públicas, crédito y fomento promocional de la banca de desarrollo. En una palabra, se trataría de reformar la agenda e integrar a las instituciones ordenadoras de un Estado moderno, decididamente desarrollista. Por igual, enriquecer nuestra democracia y la misma legitimidad gubernamental obligarían a revisar los enfoques salariales y del empleo a fin de detener tanto su estancamiento como la concentración ulterior del ingreso y perfeccionar los accesos a los servicios públicos básicos, de salud y educación. Esto último obliga a revisar la estructura del gasto público y del catálogo de incentivos fiscales. Aun si las condiciones macroeconómicas imponen límites estrechos a las erogaciones y al endeudamiento públicos, se podría alentar el gasto privado sea por la vía salarial o por la de facilitar y orientar el crédito productivo y de formación de capital del Banco Central y de las bancas pública y privada. También cabría desincorporar cuidadosamente algunas obras públicas con el fin exclusivo de financiar nuevas inversiones de infraestructura del propio sector público. En conjunto, se buscaría poner coto a tendencias económicas depresivas, al tiempo que se detiene la polarización del ingreso.

Otro ingrediente necesario del futuro “Estado desarrollista” consistiría en la renovación del pacto fiscal. Se buscaría subsanar el estrangulamiento derivado del derrumbe petrolero, avanzar en mejorar la distribución de las cargas tributarias y corregir rezagos evidentes. Crear entonces un Consejo Fiscal debiera verse como un instrumento democrático a fin de liberar recursos canalizables a la inversión y

a la protección social, al tiempo que se imprime mayor progresividad al gasto público y a la propia estructura impositiva.

Cuidar y enderezar la economía hacia una etapa de desarrollo menos pausado y desigual dependerá esencialmente de la capacidad de reorganización de las fuerzas nacionales, privadas y públicas. Todo indica que del exterior se recibirán estímulos disminuidos y probablemente se deban sufragar costos inevitables, sobre todo si se imponen nuevos parámetros al orden económico internacional.

Por supuesto, enmendar las estrategias básicas de desarrollo tendrá costos de adaptación, sin mencionar los vinculados a la articulación de los grandes objetivos nacionales: estabilidad de precios sí, pero también crecimiento y empleo. Habría que aceptar mucho mayor liderazgo estatal y quizá asimilar ajustes transitorios de precios, aparte de la absorción de los ya asociados a las significativas devaluaciones cambiarias. Quizás habría que imprimir flexibilidad al tipo de cambio y dejar de considerarlo eje imprescindible del equilibrio económico. El manejo de la política de tasas de interés difícilmente se justificaría en el futuro por razones exclusivas de atraer ahorro foráneo de corto plazo, sin escrutinio de sus implicaciones en la inversión y las cuentas públicas. La competitividad internacional, más que en salarios siempre bajos, tendría que fincarse en el fomento orgánico de la innovación, de la incorporación del progreso técnico y sobre todo del perfeccionamiento del tejido productivo interno. Por eso, al principio la política industrial tendrá que ser selectiva e incorporar compromisos firmes con los sectores empresariales. Al propio tiempo, podría ser necesario revisar algunos de los tratados de libre comercio y emprender negociaciones difíciles con los países donde se concentran nuestros desequilibrios comerciales (China, Alemania, Corea, Taiwán), no sólo en materia comercial, sino sobre todo de inversión equilibradora.

Dada la gravedad e incertidumbre de una coyuntura que se alarga y lo complejo de las tareas de reorientación del desarrollo, acaso fuese conveniente que el Congreso de la Unión organice una conferencia política de alcance nacional que examine los términos del programa de emergencia y los alcances de la reorientación de la política económica y social. Vale reconocer que ha periclitado la vía cómoda de calcar, siguiendo algún consenso foráneo, las políticas vertebrales de nuestra sociedad. No se trataría tampoco de volver a fórmulas del pasado, por más exitosas que hubiesen sido. Idealmente habrá que impulsar un desarrollismo decidido, independiente, más congruente con nuestros intereses de largo plazo frente a los enormes cambios registrados en el mundo y en nuestro país. Para eso, habría que incorporar en los planes de gobierno ideas nacidas de nuestra realidad, de nuestras carencias y aspiraciones, con el propósito de subsanar el olvido de lo social, resultado del maridaje no regulado de mercados libres y globalización.

*1 de junio de 2017*

# Aspectos económicos y sociales de la Constitución, programas de gobierno y presupuesto público

Carlos Tello Macías\*

**1.** La Constitución de 1917 no fue, como en esa época era lo usual, simplemente una constitución política encargada sólo de fijar la organización político-administrativa del Estado. La Constitución establece, desde su promulgación, principios que configuran toda una estructura económica basada en las nuevas relaciones sociales que surgieron con el movimiento armado. Así, va modelando las relaciones sociales entre las personas, grupos y clases sociales. La Constitución resultó ser, de esta manera, un compendio de la ideología política liberal y de los ideales revolucionarios de reforma social y económica.

**2.** Desde sus orígenes hay en los documentos que dan sustento a la nación mexicana un contenido ideológico propio. La lucha armada por la Independencia fue, en cierto sentido, un movimiento de reivindicación social. El bando del 5 de noviembre de 1810, lo dicta Hidalgo a favor de la restitución de tierras a los indios:

Por el presente mando a todos los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan la recaudación de rentas vencidas hasta el día, por los arrendamientos de las tierras de los naturales, para que entregándolas en la caja nacional, se devuelvan a los referidos naturales las tierras para su cultivo sin que en lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su gobierno sea únicamente de los naturales de sus respectivos pueblos.

El bando del 6 de diciembre de 1810 decreta la abolición de la esclavitud y la derogación de leyes relativas a tributos. En el Proyecto de Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos Adictos al Gobierno Español, Morelos instruye:

Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que

\* Economista.

muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que las cultiven.

**3.** Lograda la Independencia, con la Constitución de 1824 el país tuvo que desenvolverse entre dos extremos: por un lado, la situación heredada de la Colonia y, por el otro, un orden nuevo sustentado en la liquidación de privilegios y en el establecimiento de un régimen democrático. Estas dos posiciones entran en conflicto y definen los años de la primera mitad del siglo XIX en México. José María Luis Mora definió a esas dos corrientes como “marcha del progreso” y “marcha del retroceso”; sucesivamente se dominarían “federalismo” y “centralismo” o “liberalismo” y “conservadurismo”.

**4.** La preocupación social se mantiene a lo largo de los años. José María Luis Mora y Lorenzo de Zavala defienden con vigor la idea de movilizar la riqueza territorial, que acapara el clero, en beneficio público. Más adelante, ya en el Congreso Constituyente de 1856-1857, Ponciano Arriaga afirma:

... un pueblo no puede ser libre, ni republicano y mucho menos venturoso por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, como consecuencia del absurdo sistema de la sociedad... La acumulación en poder de una o pocas personas, de grandes posesiones territoriales sin trabajo, sin cultivo, ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole de gobierno republicano y democrático.

Ignacio Ramírez igualmente sostiene que

... el verdadero problema es emancipar a los jornaleros de los capitalistas... en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo... mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de salario y ceda sus rentas con todas las utilidades de la empresa al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora, el inmediato productor de todas las riquezas no disfrutará de ningún crédito mercantil en el mercado, no podrá ejercer los derechos de ciudadano, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades.

Otros diputados presentaron iniciativas y propuestas de carácter económico-social durante los trabajos del Constituyente entre ellos, notablemente, Isidoro Olvera y José María del Castillo Velasco.

**5.** Los problemas políticos, económicos y sociales mencionados continuaron existiendo en México durante la segunda mitad del siglo XIX y los primeros años del siglo XX. La propiedad de la tierra se concentró en cada vez menos propietarios, se multiplicaron los peones acasillados, las empresas extranjeras explotaron los recursos naturales del país, no se atendieron las necesidades de servicios educativos y de atención a la salud, la inmensa mayoría de la población vivía en con-

diciones de pobreza y la represión política limitaba la práctica democrática. Los constituyentes de Querétaro en 1917, conscientes de las ideas y planteamientos que resultaron de la lucha armada, buscaron introducir en la Constitución los derechos sociales y las bases de la intervención del Estado en la economía nacional y en la conducción de sus relaciones con el exterior.

**6.** Los derechos de los mexicanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, desde el principio se agruparon en tres modalidades: los individuales, los ciudadanos y los sociales.

**7.** Similares a los de otras organizaciones políticas democráticas, los derechos individuales y ciudadanos no fueron novedosos en su momento. En la mejor tradición liberal de la época, establecieron las garantías de la integridad espiritual y física de las personas, así como el ejercicio de la libertad, y organizaron el método para otorgar y ejercer el poder.

**8.** Los derechos sociales, en cambio, fueron en ese momento (1917) novedosos y originales. Al introducirlos en la Constitución se advierte un claro propósito: es sólo a partir de su cabal vigencia como se dan las condiciones que permiten el ejercicio pleno de los derechos individuales y ciudadanos. Mientras que las garantías individuales y ciudadanas son un derecho a que el Estado NO haga, la garantía social es un derecho de los ciudadanos para que el Estado SÍ haga. Los ciudadanos mexicanos, por el solo hecho de serlo, tienen derecho a que el Estado proporcione las condiciones mínimas necesarias para estar en posibilidad de ejercer plenamente los derechos individuales y ciudadanos.

**9.** Con la introducción de las garantías sociales en el texto constitucional, el Estado añade a su responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades, la de procurar también la igualdad de seguridades que proteja a todos los ciudadanos de los riesgos fundamentales de la vida: el hambre, la ignorancia, la insalubridad, la miseria. En la democracia social mexicana la responsabilidad central del Estado es propiciar la satisfacción de las necesidades básicas de la población; liberar a cada habitante de los obstáculos que le impiden, en su calidad de ser humano libre, su desarrollo como persona digna. Al romper con los postulados del liberalismo clásico, la Constitución faculta al Estado para intervenir y dirigir el desarrollo nacional, entendido como un proceso de cambio que combine el crecimiento económico con la justicia social.

**10.** La Constitución (y las diversas normas de ella derivadas: leyes reglamentarias de sus artículos y otros ordenamientos jurídicos) y su constante transformación han agregado a lo largo de los años diversos preceptos para estimular y darle solidez al desarrollo nacional.

**11.** De esta manera, conforme al mandato constitucional, a lo largo del siglo xx tiene lugar en México la creciente intervención del Estado en la economía y se organiza y se lleva a cabo a partir de varios principios programáticos de los cuales hay que destacar los siguientes:

En primer lugar, se abandona la tesis liberal que presupone como punto de partida la igualdad (económica y social) entre las personas, para sustituirla por la tesis —más avanzada socialmente— que plantea la igualdad como una meta a alcanzar. Y ello por medio de la acción orientada y decidida del Estado.



En segundo lugar, diversos artículos de la Constitución, además de garantizar la libertad y el pluralismo de los ciudadanos, los faculta para dedicarse libremente a cualquier profesión, industria, comercio o trabajo, sin otra limitación que los derechos de terceros y de la sociedad. Se les imponen ciertas obligaciones (por ejemplo, en el artículo 31, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes) y pueden disfrutar de ciertos derechos individuales y ciudadanos (por ejemplo, votar y ser votado). Y en el artículo 28 se prohíbe la existencia de monopolios, estancos, exenciones de impuestos y prohibiciones a título de protección a la industria, siendo castigado todo acto que evite la libre concurrencia en el mercado, así como aquellos que tiendan a elevar en forma exagerada los precios.

En tercer lugar, en la Constitución (artículo 27) se establecen tesis y se precisan conceptos en torno a la “propiedad de las tierras y aguas dentro del territorio nacional”, misma “corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada”, y ésta, la nación, “tendrá en todo tiempo el derecho” de imponerle “las modalidades que dicte el interés público”. La nación también tendrá siempre el derecho de “regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

En cuarto lugar, para afirmar y darle contenido a la rectoría del Estado en el proceso de producción y distribución de mercancías y servicios —conforme lo establece la Constitución—, el Estado se reserva la explotación y el desarrollo de una serie de actividades productivas, estratégicas para la buena marcha económica del país y, para algunas de ellas, establece el régimen de concesión a los particulares.

En quinto lugar, en el artículo 131 constitucional se señala que el Ejecutivo federal puede ser facultado por el Congreso de la Unión para “regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país”.

En sexto lugar, en la Constitución (artículo 123) se establecen tesis, se asientan principios y se definen derechos de la clase trabajadora como tal y en su relación con el capital, haciendo al Estado responsable de velar por su cumplimiento.

En séptimo lugar, por lo que hace a los derechos sociales, en la Constitución se dice: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación”... “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud”... “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”... “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”... “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”, etcétera.

En octavo lugar, el 10 de junio de 2011 se promulgó la reforma de 11 artículos de la Constitución y el cambio de denominación del capítulo 1º en su primer

título: “De las garantías individuales” a “De los derechos humanos y sus garantías”. Con esta reforma —cuyo núcleo residió en el artículo 1º— se estableció el goce de los derechos humanos para todas las personas, tanto los reconocidos en la propia Constitución como los consignados en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. En el mismo artículo se establecieron nuevos criterios de interpretación de las normas y también nuevas obligaciones del Estado en la materia.<sup>1</sup> En el párrafo tercero del artículo 1º se asumieron los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. *Universalidad*: los derechos humanos son exigencias éticamente justificadas y reconocidos “para todas las personas, independientemente de su preferencia sexual, edad, nacionalidad, grupo étnico, sexo, etc.”; ello implica que son aplicables a todas las sociedades y pueblos sin excepción, pero considerando centralmente al “sujeto de derechos en su contexto y la interpretación de los derechos a partir de sus necesidades locales”. *Progresividad*: los derechos humanos establecidos en la Constitución y los tratados internacionales deben ser considerados como piso mínimo. Es obligación del Estado buscar una satisfacción o realización mayor de cada uno de ellos; en consecuencia, “el Estado no podrá disminuir el grado alcanzado en el disfrute de los derechos”, lo que exige el máximo uso de recursos posibles. *Interdependencia e indivisibilidad*: todos los derechos integran un solo cuerpo y se sostienen en relación recíproca: “el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos”; por esta razón, los derechos humanos no admiten jerarquía interna.

En noveno lugar, en el artículo 25 se afirma que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución... Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado... El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.

En décimo lugar, en el artículo 26 se precisa que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

**12.** No hay en la Constitución un capítulo económico, es decir, carece de un capítulo exclusivo para regular la actividad económica, más bien lo que se tiene es una Constitución en la que el Estado además de atender de manera adecuada las funciones sustantivas de:

<sup>1</sup> Véase de Pedro Salazar Ugarte (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014.

- preservar la integridad territorial,
- defender la soberanía,
- garantizar la convivencia pacífica y establecer para ello un sistema normativo y vigilar que se cumpla, y
- asegurar que se atiendan y respeten los derechos individuales y los ciudadanos

Obliga al Estado a:

- Promover el desarrollo económico (mayor ingreso y bienestar social para la población) utilizando para ello 1] el gasto público y su distribución por tipo de actividad; 2] su financiamiento; 3] políticas de fomento y estímulo sectorial y regional; 4] política monetaria y crediticia, y 5] las relaciones económicas con el exterior.
- Mejorar la asignación de los recursos, definiendo 1] las reglas de producción y de intercambio; 2] ofrecer bienes y servicios públicos de calidad; 3] regular monopolios y promover la competencia, y 4] procurar un crecimiento económico sustentable.
- Hacer más equitativa la distribución del ingreso, utilizando para ello 1] la política tributaria; 2] la política de transferencias y subsidios; 3] las políticas salarial y de empleo, y 4] la atención adecuada y suficiente de los diversos derechos sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda, alimentación y otros más).
- Procurar el pleno empleo de las personas y de los equipos, por medio de la política económica en general.
- Procurar la estabilidad de los precios mediante políticas de promoción de la oferta y de control de la demanda.
- Garantizar el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad.

**13.** Si bien no hay un capítulo económico propiamente dicho, en la Constitución se establece, en sus diversos artículos, una muy amplia, sólida y diversa serie de facultades y obligaciones que le corresponden al Estado —que se complementan entre sí, retroalimentándose— para que la economía nacional se desenvuelva favorablemente en beneficio de la población.

**14.** Para atender todas estas responsabilidades del Estado, tomando en consideración los tres órdenes de gobierno y fortaleciendo el pacto federal, desde el principio y a lo largo de los años —y todavía en la actualidad— ha conformado todo un sistema normativo y establecido diversas entidades públicas, cuyo propósito es el de ayudar a dar cumplimiento a los múltiples mandatos constitucionales. En todo ello las finanzas públicas desempeñan un papel fundamental.

**15.** En lo económico y en lo social, México es en la actualidad un país muy distinto del que era hace 100 años. La población, en el año en que se promulgó la Constitución, era en muy buena medida rural; vivía y trabajaba en el campo y su esperanza de vida al nacer era muy reducida, ahora, un siglo después, es abrumadoramente urbana. Los servicios educativos, de atención a la salud, la seguridad social y la vivienda se han ampliado y han mejorado, sobre todo en los 50 años que van de 1933 a 1982. México era en 1920 un país de niños y ahora es un país de jóvenes y de jóvenes adultos. Atendiendo a la distribución de la población en

el territorio, existe ahora un mayor equilibrio regional. El número de grandes centros urbanos ha crecido, pero más lo han hecho las poblaciones intermedias.

**16.** La población y las diferentes regiones del país están mejor comunicadas y de muchos mercados dispersos, se ha podido integrar en la actualidad un solo mercado. La producción de bienes y de servicios se ha multiplicado varias veces y ahora la mexicana figura entre las 15 economías más grandes del mundo, cuya actividad está cada vez mejor repartida en muchas zonas del país. El crecimiento económico fue durante más de 50 años considerable: el PIB por persona creció en promedio a un ritmo anual de más de 3% entre 1933 y 1982 en términos reales. Lamentablemente en los últimos 30 años no ha superado el 1% en promedio al año.

**17.** Las relaciones económicas de México con el resto del mundo se han intensificado. El país está ahora abierto al mundo. Se ha integrado a las realidades económicas, tecnológicas y financieras del mercado mundial. El comercio exterior del país, por el valor del total de las transacciones, es uno de los más grandes, aunque está altamente concentrado en la economía de Estados Unidos.

**18.** A pesar de los diversos logros de distinto orden y naturaleza, México también es uno de los países más inequitativos de América. La desigualdad en la distribución del ingreso, en sus tres dimensiones: la espacial, la funcional y la personal es enorme y en los últimos 30 años ha crecido. La ocupación de la mano de obra es mayoritariamente informal y pobremente remunerada. Los salarios —mínimo y contractual— se han desplomado. El número de personas que viven en la pobreza aumenta año tras año. En la actualidad son más de 50 millones. Hay un enorme rezago en materia educativa, en los servicios de atención a la salud, en la seguridad social, en materia de vivienda y en sus servicios, no hay suficiente agua potable y la contaminación es en varias partes del país considerable.

**19.** En el libro quinto de la obra clásica de Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, publicada en 1776, se encuentra lo que por muchos años fue la referencia obligada en materia de finanzas públicas. En primer lugar, Smith presenta las principales obligaciones que tiene que atender el Soberano (ahora diríamos el Estado); en segundo lugar, aborda las fuentes de financiamiento que tiene el Soberano para atender esas obligaciones, y finalmente, en tercer lugar, Smith trata cuestiones relacionadas con la deuda pública. El orden y la argumentación en que Smith presenta los asuntos no es arbitrario o accidental. Más bien corresponde a la idea (correcta, a mi manera de ver) que él tiene sobre las finanzas públicas: primero, hay que establecer con claridad las obligaciones y responsabilidades que debe atender el Soberano, para posteriormente abordar las fuentes de financiamiento; lo segundo, establecer la forma y las características para atenderlas de manera adecuada; lo tercero, precisar el costo —inmediato y en el tiempo— que todo ello entraña; en cuarto lugar, allegarse los fondos necesarios para ello (se necesita saber para qué se va a utilizar el dinero que al pueblo se le quita por la vía de impuestos); finalmente, en quinto lugar, recurrir a la deuda pública cuando ello es conveniente, posible o necesario.

**20.** A diferencia de lo que en 1776 recomendaba Adam Smith y de lo que actualmente sucede en muchas otras partes del mundo, en México hacemos las

cosas en esta materia al revés. Hacemos justamente lo que los clásicos de las finanzas públicas señalaban que NO se debía hacer: primero precisamos, para un año determinado, la cantidad de recursos de que dispone el Estado (Ley de Ingresos), para después proceder a distribuirlos entre las diferentes partidas de gasto (Presupuesto de Egresos). Es decir, las condiciones de carácter financiero condicionan y determinan lo que el Estado va a hacer. Me recuerda la canción popular que cantaba Chava Flores y que más o menos dice... “Oye Bartola, ahí te dejo esos dos pesos; pagas la renta, el teléfono y la luz. De lo que sobre...”. En otras partes del mundo (como por ejemplo Estados Unidos, Chile, Reino Unido, Japón) el procedimiento es el inverso: primero se establece lo que se tiene que hacer, lo fundamental, para después buscar los recursos para financiarlo. Las cuestiones presupuestales de un país son distintas a las de una familia... a las de una persona. No es lo mismo la deuda de una persona o de una familia que la deuda de un país. Por ello, es un verdadero sinsentido decir, como frecuentemente se hace, que estamos endeudando a nuestros hijos, a nuestros nietos. Tampoco es correcto afirmar que será el gobierno el que se ajustará el cinturón, pues por cada peso que el gobierno deja de gastar, las personas y las empresas dejan de recibir ese peso.

**21.** En México lo que se tiene que hacer hoy es llevar a cabo una profunda reforma en materia de finanzas públicas. Sólo así, en un plazo razonable, se podrá atender a toda la población con los servicios y los bienes para que disfruten de una vida digna, libre del hambre, la ignorancia, la insalubridad, la miseria. Hay que volver a insistir: en México, la población en condiciones de pobreza es más de la mitad.

**22.** La reforma debe abordar cuestiones relacionadas con el gasto público, los ingresos públicos y la deuda pública. Todo ello dentro del federalismo mexicano, para fortalecerlo. Se tiene que gastar más y mejor, y financiar el mayor gasto de manera adecuada. México es uno de los países de América Latina que, en relación con su población, menos gasta en materia social, y, en relación con su extensión, menos gasta en materia de infraestructura. Actualmente el país está en los últimos lugares (no sólo entre los países miembros de la OCDE, sino también entre los de América Latina). El gasto por persona en materia de salud, seguridad social y educación es muy reducido. También lo es el que se lleva a cabo en infraestructura básica (uso y aprovechamiento del agua, energéticos, comunicaciones y transportes). Ahora, con los recortes al presupuesto que periódicamente se anuncian, la situación será aún más grave y además pondrá en entredicho la adecuada marcha de la economía nacional. Por el lado de los ingresos, México es el país de América Latina con menor presión fiscal. Lo que se recauda por la vía de los tributos es apenas alrededor de 11% del PIB. Para atender de manera satisfactoria las obligaciones que el Estado mexicano tiene, hay que multiplicar por tres esa presión fiscal: llegar, y lo más pronto posible, a 33% del PIB. Se han hecho diversas propuestas, entre ellas las del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM.

**23.** Lo que se tiene que hacer en el proceso presupuestal es definir qué es lo que se quiere, para después ver de dónde se obtienen los recursos. Y esto no es

algo que esté fuera del alcance de un país como México; muchos países así lo hacen. Por lo demás, se tiene la información suficiente como para programar mayor y mejor gasto y para obtener mayores recursos para financiarlo.

**24.** Tomemos, por ejemplo el presupuesto de educación. En esta materia, básica de los derechos humanos, hay no sólo un enorme rezago, también la calidad del servicio educativo que se presta deja mucho que desear (y deja que desear, entre otras razones, porque no se gasta lo necesario por alumno y por ciclo escolar). Necesitamos más y mejor servicio educativo para, por ejemplo, la educación básica. Más, puesto que México es uno de los países que menos gasta por alumno en América Latina... , mejor, puesto que los resultados de la evaluación de los alumnos no son satisfactorios. Por tanto, necesitamos un programa para atender de manera eficaz los servicios educativos.

**25.** La meta es contar en un plazo digamos de cinco a 10 años con suficientes y buenos servicios educativos en todo el país. Para ello es indispensable armar los grupos de trabajo necesarios en los ámbitos local y nacional y siempre contando con la participación de los interesados: maestros, familias, autoridades locales y nacionales, etc. Para ello, se necesita elaborar varios subprogramas y establecer metas: 1] nuevas escuelas, mejorar las existentes y equiparlas bien; 2] preparación y mejoramiento de la planta de maestros, directores y demás personal académico; 3] personal administrativo y de mantenimiento y conservación; 4] cambio de los planes de estudio a lo largo de los años; 5] cambios en los métodos de enseñanza... y, así, precisar todo lo que se tiene que hacer y distribuir de manera adecuada en el tiempo los programas y metas, tomando en cuenta la capacidad de gestión para ejecutar los programas.

Una vez hecho esto, sería necesario costearlo y precisar el costo anual de todos y cada uno de los subprogramas.

De esta manera, se tendría un programa (nacional y regional) con costos anuales y metas por alcanzar, bien equilibrado y elaborado.

Para cumplir con ello se requiere precisar los recursos que hay que obtener.

**26.** Se harían simultáneamente programas para servicios de salud, nutrición, pensiones, carreteras, agua y muchos otros. Ello daría un presupuesto anual y multianual (en este caso de cinco a 10 años).

**27.** Vendría después la cuestión del financiamiento. Hay que buscarlo por todas partes. Mejorar la eficiencia del gasto... eliminar ciertos gastos no necesarios (por ejemplo, publicidad y otros)... pero también aumentar impuestos, deuda y otras fuentes de financiamiento. Si después de hacer todos los esfuerzos para financiar los programas no se obtienen los recursos necesarios, entonces habría que hacer los ajustes del caso.

**28.** En México actualmente el gobierno se niega a hacer lo que se debe hacer y lo que la Constitución obliga para ello.

**29.** No hay que olvidar que, en definitiva, en la Constitución se define a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

## Transgresión de umbrales planetarios y desarrollo sustentable

Germán González Dávila\*

### Presentación

**P**arafraseando a Dickens, en este principio del siglo XXI vivimos el mejor y el peor de los tiempos, la edad del conocimiento y de la ignorancia, una primavera de esperanzas y un invierno de amenazas globales. El mundo experimenta una prosperidad sin precedentes, acompañada de una profunda desigualdad entre los que más y los que nada tienen. Más de mil millones de personas viven en extrema pobreza y hambre, mientras que el puñado de familias más ricas del planeta poseen la riqueza de media humanidad.

Cuando, en 1972, se publicó *Los límites del crecimiento*, muy pocos reconocieron que, en efecto, el planeta es finito e impone límites físicos al crecimiento. La acusación central era por neomalthusianismo. La población mundial rondaba los 3700 millones de habitantes, y crecía a tasas exponenciales; pero se afirmaba que el mundo “alcanzaba para todos, el problema era de distribución, no de capacidad productiva”.

Hoy día, 45 años después, somos 7400 millones de habitantes en el planeta, la mayor parte de los cuales habitamos en ciudades y tenemos hábitos de consumo que incrementan las presiones adversas sobre los ecosistemas y la biosfera en su conjunto. Tenemos también capacidades para desestabilizar procesos que intervienen en el funcionamiento de la biosfera, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad o el adelgazamiento de la capa de ozono. El escenario tendencial anuncia 9500 millones de habitantes para el año 2050, con un crecimiento económico que se multiplicará por cuatro; las presiones sobre las bases naturales de nuestra vida se agravarán.

En estas condiciones, los mejores *think tanks* del planeta especializados en estos asuntos han desarrollado diversos enfoques y modelos de análisis, entre los

\* Biólogo, coordinador ejecutivo del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, A.C.

cuales sobresalen: el producto interno neto ecológico (PINE), la huella ecológica, la métrica de la apropiación humana de producción primaria neta, cuentas nacionales de flujo de energía y materiales por medio de la economía (la economía ecológica) y los umbrales planetarios del Sistema Tierra.

Por su relevancia, actualidad y fortaleza pedagógica, el texto que sigue presenta una síntesis de este último enfoque y cómo puede contribuir a dar un contexto duro a los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, a fin de evitar la transgresión de procesos planetarios más allá de los umbrales de estabilidad de la biosfera.

### **Biosfera**

En 1970 la revista *Scientific American* publicó un volumen especial intitulado *The Biosphere*, desde el enfoque de la ecología funcional: análisis de cómo fluyen la energía y los materiales en la biosfera. Dos de sus artículos abordan el ciclo de la energía solar en la Tierra y cómo, parte de ella, fluye a través de la biosfera para el mantenimiento de la vida. Otros cinco artículos se refieren a los ciclos del agua, del oxígeno, del carbono, del nitrógeno, del fósforo y del azufre.<sup>1</sup> Los últimos tres artículos resultan pioneros de tres grandes problemas de nuestra época de globalización: producción humana de alimentos, producción humana de energía y producción humana de materiales, entendidos como procesos que forman parte funcional de ese gran sistema termodinámico que es la biosfera.

El término “biosfera” fue introducido por el geólogo austriaco Eduard Suess, en un texto sobre el origen de los Alpes publicado en 1875. El término se afirmó a fines de la década de 1920, cuando el mineralogista ruso Vladimir Vernadsky publicó su estudio con ese título: *Biosfera*. Vernadsky explicaba que, en realidad, el concepto provenía de la geoquímica desarrollada por Jean-Baptiste Lamarck, ya que tiene que ver con los ciclos biogeoquímicos de elementos de la tabla periódica que fluyen a través de los seres vivos.

La biosfera es, pues, el conjunto de todos los ecosistemas de la Tierra; está constituida por todos los espacios de la hidrosfera, la litosfera y la atmósfera donde la vida puede existir (espacios por donde fluyen la parte de energía solar captada por fotosíntesis o quimiosíntesis y los elementos materiales constitutivos de los seres vivos). De modo que es un esferoide bastante irregular, considerando lo más alto de la atmósfera donde pueden vivir algunas aves; lo más caliente, frío o seco donde sobreviven bacterias, y lo más profundo de los océanos donde viven invertebrados y peces. Ahora, gracias a la evolución exosomática humana, diminutas porciones de biosfera, encapsuladas en naves y estaciones orbitales, también existen en el espacio.

<sup>1</sup> Los principales elementos constituyentes de la biosfera son hidrógeno, carbono, nitrógeno y oxígeno, elementos ligeros con pesos atómicos (p.a.), respectivamente, de 1, 12, 14 y 16, pero muchos otros elementos menos ligeros, al menos hasta el zinc, con p.a. de 66, también son importantes constituyentes de los seres vivos, como, entre otros, sodio, magnesio, fósforo, azufre, cloro, potasio, calcio, manganeso, hierro, níquel y cobre, conocidos como oligoelementos. Elementos más pesados, cuando se incorporan en los ciclos de la biosfera resultan dañinos para la vida, como el mercurio (p.a. 200), el plomo (p.a. 207) y los radiactivos, como el uranio (p.a. 238).



## De Estocolmo a Estocolmo

Dos años después de *The Biosphere*, a la vista de los resultados del estudio *Los límites del crecimiento*, del grupo de investigación sobre sistemas dinámicos del MIT (Massachusetts Institute of Technology), publicado por el Club de Roma en 1972, tuvo lugar la Conferencia de Estocolmo, primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (CNUMH), que estableció las bases de la moderna gestión ambiental. Prácticamente toda la agenda ambiental, que durante poco más de cuatro décadas ha venido desarrollándose, proviene de la Declaración de Estocolmo.

Quince años más tarde, en 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU publicó *Nuestro futuro común*, texto en el que se configura el paradigma del desarrollo sostenible.<sup>2</sup> A 20 años de Estocolmo, en 1992, tiempos de bonanza económica mundial, tuvo lugar la gran Cumbre de Río de Janeiro, en la que se establecieron los más importantes instrumentos ambientales de gobernanza global de nuestro tiempo: la Agenda 21, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB),<sup>3</sup> la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)<sup>4</sup> y la Convención de las Naciones Unidas para el Combate contra la Desertificación (CCD).<sup>5</sup>

A 40 años de Estocolmo se llevó a cabo la Cumbre de Río+20, en junio de 2012. Esta reunión partió del reconocimiento de una conclusión ominosa: “en 2012 somos más insostenibles que en Río 1992”; a pesar de que los gobiernos del mundo continúan aceptando y adoptando líneas del discurso del desarrollo sostenible y obtienen resultados interesantes y optimistas, como es el caso de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (que sustituyen los Objetivos del Desarrollo del Milenio del año 2000).

Luego de cuatro décadas de batallas a favor de la preservación del patrimonio natural de la humanidad, ¿somos más insostenibles, no obstante todos estos esfuerzos? Infortunadamente sí, porque la economía global continúa creciendo y la cantidad de energía y materiales, que fluyen a través del sistema económico, crece exponencialmente, catapultada por patrones insustentables de consumo y producción y por un crecimiento exorbitante de la población humana mundial. Se observa una tasa de explotación de recursos terrestres que se incrementa exponencialmente. El gran sistema económico humano global crece y crece, físicamente, y cada vez necesita mayor cantidad de energía, agua y materiales para mantenerse

<sup>2</sup> “El desarrollo sostenible es un desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a las suyas. Dos conceptos son inherentes a esta noción:

- el concepto de necesidades, particularmente de necesidades esenciales de los que menos tienen, a quienes debe otorgarse la mayor prioridad, y
- la idea que las limitaciones del estado de nuestra tecnología y de nuestra organización social imponen sobre las capacidades del medio ambiente para responder a las necesidades presentes y futuras”.

<sup>3</sup> <[www.cbd.int](http://www.cbd.int)>.

<sup>4</sup> <<http://newsroom.unfccc.int/>>.

<sup>5</sup> <<http://www2.unccd.int/>>.

en funcionamiento. Ello implica más cambios de uso de suelo; más fragmentación de hábitats y pérdida de ecosistemas; más contaminación, residuos y desechos; más emisiones de gases de efecto invernadero, y más pérdida de capital natural. Por el tamaño de su población y su exceso en consumo de energía y materiales (que las cuentas económicas sólo saben expresar como PIB), más allá de la degradación ambiental, el sistema humano global constituye una fuente de entropía, creciente, en el sistema biosfera.

Pero también durante estos 40 años se abrieron y multiplicaron los espacios para el análisis, se desarrollaron instituciones para la protección ambiental, se diseñaron múltiples instrumentos de política, a diversas escalas, para hacer frente a la crisis ambiental y se constituyeron masas críticas de especialistas en la comprensión de la causalidad y la fenomenología del cambio ambiental, así como en el desarrollo de estrategias de gestión ambientalmente sustentables.

El gran reto consiste en que la inercia del sistema humano global es inmensa y el deterioro ambiental va más rápido que las capacidades para remediarlo. Los 47 años transcurridos desde la publicación de *The Biosphere* y los 45 desde *Los límites del crecimiento*, demuestran que la integración de conocimientos científicos en la formulación de políticas públicas son procesos que requieren décadas.

En este contexto, desde su creación el 1 de enero de 2007, el Centro de Resiliencia de Estocolmo (SRC),<sup>6</sup> se ha constituido como uno de los más destacados *think tanks* en sustentabilidad ambiental del mundo. Como su nombre lo indica, centra sus esfuerzos en desarrollar conocimientos y capacidades de resiliencia a escala de la biosfera. Uno de los productos más conocidos del SRC es la publicación, en 2009, de “A safe operating space for humanity”, de Johann Rockström *et al.* (*Nature* y *Ecology and Society*) en el que se analiza el grado de transgresión de umbrales planetarios de ciertos procesos básicos de la biosfera. Ante la transgresión, que implica impactos adversos a gran escala para el desarrollo humano, el SRC propone la resiliencia, entendida como conjunto de capacidades a desarrollar, a fin de posibilitar el regreso a una situación de normalidad después de sufrir los impactos adversos previsibles.

Esta forma de gestión del conocimiento científico, sobre el estado actual de degradación del medio ambiente y los preocupantes escenarios tendenciales que se avizoran, ha logrado facilitar la difusión de los principios de *The Biosphere* de 1970, mejorando la comprensión sobre las características, magnitud y alcances de la crisis ambiental global, así como promoviendo la “alfabetización” ambiental de los tomadores de decisiones y de los hacedores de políticas públicas. Este estudio ha tenido tal impacto que, además de las instituciones de las Naciones Unidas involucradas con el desarrollo y el ambiente, la misma Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha incorporado este enfoque en sus estudios de crecimiento verde.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> <[www.stockholmresilience.org/](http://www.stockholmresilience.org/)>.

<sup>7</sup> OECD, 2011, *Towards Green Growth*, París, OECD.

## Las nueve grandes transgresiones planetarias

El modelo de transgresión de umbrales planetarios fue puesto al día por Will Steffen *et al.*, “Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet” (*Science*, 2015). Lo que sigue es una breve explicación del planteamiento (conocido como Umbrales Planetarios 2.0), que pone al día la explicación de 2009 sobre cuáles son los principales límites cuantitativos (materiales) y cualitativos (funcionales) que impone la biosfera al crecimiento físico de una economía globalizada.

Para empezar, el estudio reconoce la urgencia de establecer un nuevo paradigma que integre el continuo crecimiento de las sociedades humanas con el mantenimiento del Sistema Tierra (ST). El marco teórico de umbrales planetarios (UP) pretende contribuir a la configuración de tal paradigma ofreciendo un análisis, basado en los conocimientos científicos más actuales, sobre el riesgo de que las perturbaciones humanas desestabilicen el ST a escala planetaria.

**Cuadro 1.** Transgresión de umbrales planetarios

Proceso biofísico		Grado de transgresión	UP	Situación actual	
1	Integridad de la biosfera	1.1 Genética	++++	10 E/MSY	100 a 1 000 E/MSY
		1.2 Funcional	(+++)	90% BII	?
2	Ciclos biogeoquímicos	2.1 Nitrógeno (N)	N: +++++	NG: 62 Mton/y	NG: 150 Mton/y
		2.2 Fósforo (P)	P: +++++	PG: 11 Mton/y PR: 6.2 Mton/y	PG: 22 Mton/y PR: 14 Mton/y
3	Ciclo del carbono (cambio climático)	+++	350 ppm CO <sub>2</sub>	400 ppm CO <sub>2</sub>	
4	Acidificación de los océanos	++	≥ 70% ( $\Omega_{arag}$ )	84% ( $\Omega_{arag}$ )	
5	Cambio de uso de suelo y deforestación	+++	54 a 75%	62%	
6	Disponibilidad y calidad del agua	+	4 000 km <sup>3</sup> /y	2 600 km <sup>3</sup> /y	
7	Debilitamiento de la capa de ozono	+	290 DU	200 DU (Ant.)	
8	Nuevas entidades materiales	(+++)	No indicador	?	
9	Carga atmosférica de aerosoles	(+++)	AOD 0.25	(AOD 0.30)	

Las nueve transgresiones planetarias: 1] pérdida de diversidad genética y pérdida de capacidades funcionales de los ecosistemas; 2] exceso de nitrógeno y fósforo que degrada estructuras tróficas; 3] exceso de carbono en la atmósfera que induce calentamiento por intensificación del efecto invernadero; 4] acidificación de los océanos por incremento en la acidez en superficie; 5] deforestación y desertificación por cambio de uso de suelo; 6] alteración física y contaminación de los grandes cuerpos de agua del mundo; 7] reducción de la capa de ozono; 8] exceso de materiales no naturales, químicos, plásticos, residuos, y 9] exceso de aerosoles en la atmósfera que la contaminan y afectan el clima.

Los + indican, de uno a cinco, el nivel de perturbación de cada proceso crítico de la biosfera; los paréntesis indican que la información disponible, en escala global, es insuficiente.

E/MSY = extinciones por cada millón de especies por año; BII = Índice de Biodiversidad Intacta; NG = nitrógeno global; PG = fósforo global; PR = fósforo regional; Mton/y = millones de toneladas por año; ppm = concentraciones de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, en partes por millón;  $\Omega_{arag}$  = potencial de disolución de CaCO<sub>3</sub> en los océanos (los porcentajes son respecto del 100% preindustrial); km<sup>3</sup>/y = kilómetros cúbicos por año; DU = unidades Dobson; AOD = profundidad óptica de aerosoles.

FUENTE: Steffen *et al.*, 2015, “Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet”, *Science*, V347.

Porque el ST se ha mantenido estable durante los últimos 12000 años, el Holoceno,<sup>8</sup> única era geológica que sepamos puede dar soporte a la civilización humana como la conocemos. Sin embargo, existe evidencia creciente de que las actividades humanas están afectando al ST a un grado tal que amenazan su resiliencia, es decir, su capacidad para persistir con las características propias del Holoceno.<sup>9</sup>

El marco teórico UP se basa en procesos críticos que regulan el funcionamiento del ST de tal modo que, aplicando el principio precautorio,<sup>10</sup> identifica niveles de perturbación antropogénica, por debajo de los cuales el riesgo de desestabilización a escala planetaria puede mantenerse bajo. Es decir, ofrece las coordenadas de un espacio operativo seguro para el sistema humano. Pero más allá de ciertos niveles de perturbación, de transgresión de los UP, el riesgo de alteración del ST es alto o muy alto. El cuadro 1 indica los nueve UP y los niveles de perturbación documentados.

### **Biodiversidad: integridad funcional y evolutiva de la biosfera**

Las modificaciones en la integridad de la biosfera consideran dos roles clave. El primero es la diversidad genética, la integridad estructural de la biosfera, su “banco de información”, que determina el potencial de los seres vivos para continuar su evolución en sinergia con el componente abiótico del ST, de la manera más resiliente posible. La diversidad genética asegura la capacidad de largo plazo de la biosfera para persistir y adaptarse a cambios abióticos graduales o abruptos. El segundo es la diversidad funcional, el rol de la biosfera en el funcionamiento cotidiano del ST, por medio de la distribución y abundancia relativa, valores y rangos, de las características funcionales de los seres vivos presentes en la diversidad de biomas,<sup>11</sup> ecosistemas y biotas.<sup>12</sup>

Para la diversidad genética (ante la falta de disponibilidad de información global sobre la variabilidad filogenética de especies, VFE),<sup>13</sup> se utiliza como varia-

<sup>8</sup> El Holoceno es la actual época geológica, que comienza con el fin de las últimas glaciaciones, hace 12000 años. Es posterior al Pleistoceno, época de los homínidos, que inició hace 2.6 millones de años; ambas épocas forman parte del periodo Cuaternario.

<sup>9</sup> Por ello se ha sugerido que la humanidad está ante el surgimiento de una nueva época geológica: el Antropoceno. Pero esta sugerencia es figurativa, no realista, porque, aunque en efecto la humanidad ha logrado dejar una amplia huella de sustancias radiactivas, metales pesados, abundantes sustancias químicas contaminantes que no existen de manera natural, plásticos y otros materiales, pérdida de biodiversidad y cambio climático, se trata de una delgada capa sedimentaria resultante de unos cuantos cientos de años; en cambio, las épocas geológicas acumulan muchísimas capas sedimentarias durante millones de años.

<sup>10</sup> Principio 15 de la Agenda 21 (CNUMAD de Río, 1992): Para la protección del ambiente, cuando existan amenazas de daños graves o irreversibles, la falta de certidumbre científica no debe ser utilizada como razón para posponer medidas que prevengan y eviten la degradación ambiental.

<sup>11</sup> Agregaciones de ecosistemas característicos de ciertas regiones: tundra; taiga (bosque norteño de coníferas); bosque templado decíduo; pradera templada; chaparral; desierto; bosque tropical lluvioso; bosque tropical decíduo; bosque tropical de malezas; pradera y sabana tropicales; alta montaña (zonación compleja).

<sup>12</sup> Flora y fauna silvestres, marinas, terrestres o acuáticas.

<sup>13</sup> La variabilidad filogenética de especies (psv = Phylogenetic Species Variability) es una variable de control más adecuada de la integridad genética de la biosfera, para la definición de umbrales

ble de control la tasa global de extinción, a partir de la cual se observa que nos encontramos en niveles de muy alto riesgo de perturbación (1.1 del cuadro 1), ya que las actuales tasas de extinción son entre 20 y 100 veces más altas (dependiendo del grupo de especies) que en condiciones naturales (sin influencia humana).

Para la diversidad funcional se han desarrollado diversos estimadores aplicables a escala local, pero no a escalas regional o global. Entonces, por ahora se utiliza un índice del grado de biodiversidad intacta (BII)<sup>14</sup> que incorpora abundancia y distribución de grupos de especies a escala de biomas y ecosistemas, considerando como línea base la situación preindustrial. Y aunque no es posible determinar con suficiente grado de certidumbre la situación global actual, se estima que nos encontramos en niveles de alto riesgo de perturbación (1.2 del cuadro 1).

### **Ciclos biogeoquímicos del nitrógeno y del fósforo**

El conocimiento de que la biosfera —y la humanidad, que forma parte de ella— es un sistema termodinámico de complejos ciclos biogeoquímicos,<sup>15</sup> constituye un concepto básico de la ecología moderna, de gran importancia porque la humanidad posee un poder creciente para perturbarlos.

Las actividades humanas influyen en ciclos biogeoquímicos de muchos elementos y existe evidencia creciente de que las proporciones entre ellos, en el ambiente, tienen impactos significativos en la biodiversidad terrestre y marina. Pero por ahora el análisis UP se centra en los ciclos del nitrógeno y del fósforo, ambos indispensables para los seres vivos, ya que el nitrógeno<sup>16</sup> forma parte de

---

de perturbación, porque la diversidad filogenética (y funcional) es más sensible a las presiones humanas que la sola diversidad de especies.

<sup>14</sup> BII = Biodiversity Intactness Index, Scholesy Biggs, *Nature*, 2005 <[www.nature.com/nature/journal/v434/n7029/abs/nature03289.html](http://www.nature.com/nature/journal/v434/n7029/abs/nature03289.html)>.

<sup>15</sup> Los elementos químicos, que forman parte esencial del protoplasma, fluyen constantemente del ambiente a los organismos y de éstos otra vez al ambiente, por vías más o menos circulares, configurando los ciclos biogeoquímicos. Como su nombre lo indica, se refieren a ciclos geológicos de algunos elementos químicos a través de las partes biótica y abiótica de la biosfera. Elementos que son indispensables para los seres vivos, como el hidrógeno (H), el oxígeno (O), el carbono (C), el nitrógeno (N), el fósforo (P), el potasio (K), el azufre (S), o el cloro (Cl), etc. Las concentraciones de algunos de ellos (H, O, Cl...), en el cuerpo de los organismos, es similar a las concentraciones en el exterior de ellos; pero en el caso de otros elementos (C, N, P...), las concentraciones son mucho mayores en el interior de los seres vivos, por lo que poseen mecanismos reguladores para mantener estas concentraciones. La disponibilidad de carbono está asegurada por la reserva atmosférica de CO<sub>2</sub>; no así el consumo del nitrógeno, pues a pesar de la enorme reserva atmosférica ésta solamente es capturable por algunos tipos de seres vivos, como bacterias y algas cianofíceas. Por su parte, la disponibilidad de fósforo es cuestión crítica para la vida, pues no existe reserva comparable a la atmosférica de carbono y nitrógeno.

<sup>16</sup> El reservorio del nitrógeno es la atmósfera y su flujo ocurre desde la parte abiótica a la biótica de la biosfera gracias a bacterias y algas cianofíceas nitrificantes, capaces de capturar el nitrógeno atmosférico y fijarlo al suelo o al agua en forma de nitratos, a partir de lo cual es utilizable por plantas verdes y fitoplancton; desde la parte biótica a la abiótica también gracias a bacterias, en este caso desnitrificantes, lo devuelven a la atmósfera.

las proteínas y del ADN, y el fósforo<sup>17</sup> interviene en el almacenaje y uso de energía. El exceso de estos dos elementos en el medio ambiente proviene sobre todo del uso intensivo de fertilizantes.

Actualmente, el uso global del nitrógeno, industrial y por fijación biológica forzada en agricultura, es 2.5 veces el UP (2.1, cuadro 1). Unas cuantas regiones agrícolas que utilizan intensivamente fertilizantes son las principales responsables de la transgresión de este umbral, lo cual sugiere que una redistribución del nitrógeno permitiría reducir el nivel de transgresión y contribuir a mejorar la productividad agrícola de regiones deficitarias. En el caso del fósforo, su uso para agricultura duplica, o poco más, los límites del UP (2.2, cuadro 1). Igualmente, unas cuantas regiones agrícolas son las principales contribuyentes de la transgresión de este umbral. El modelo UP sugiere encontrar mecanismos que posibiliten transferir este elemento desde las regiones con exceso hacia regiones pobres en fósforo, a fin de potenciar la capacidad agrícola de estas últimas.

### **Ciclo biogeoquímico del carbono**

La transgresión a este UP es el cambio climático. El uso intensivo de combustibles fósiles y la pérdida de cobertura vegetal original por cambios de uso de suelo, constituyen las dos fuentes más importantes del exceso de CO<sub>2</sub> en la atmósfera terrestre, lo cual intensifica su efecto invernadero. La atmósfera es bastante transparente a la radiación lumínica proveniente del Sol, pero relativamente opaca a la radiación infrarroja, que rebota de la superficie de la Tierra, al calentarse, y parte de esta radiación vuelve a rebotar en la atmósfera de regreso a la superficie, recalentándola; de manera similar a los vidrios de un invernadero. Así, a mayor concentración de CO<sub>2</sub> y otros gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, mayor la opacidad, mayor el efecto invernadero y mayor la temperatura superficial promedio de la Tierra.

De la época preindustrial a la fecha, el uso de la atmósfera como sumidero de GEI ha incrementado las concentraciones en casi 43%, pasando de 280 partes por millón (ppm) a 400 ppm en 2016 (3, del cuadro 1). El UP de bajo riesgo es de 350 ppm, de modo que ya nos encontramos en zona de riesgo creciente, pero corriendo hacia zona de alto riesgo, habida cuenta de que las emisiones anuales globales de GEI continúan incrementándose y, con ello, sus concentraciones en la atmósfera (y de CO<sub>2</sub> en los océanos).

### **Acidificación de los océanos**

Este UP está estrechamente vinculado con el incremento de las concentraciones de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, a su vez correlacionadas con las concentraciones de hidrogeniones (H<sup>+</sup>) en la superficie del océano. Durante los últimos 200 años, las concentraciones de H<sup>+</sup> se incrementaron 30%, lo cual influye en la química de los

<sup>17</sup> El gran depósito del fósforo no es la atmósfera, sino minerales fosfatados cuya erosión libera fosfatos que quedan disueltos en cuerpos de agua, a partir de los cuales quedan disponibles para las plantas y demás seres vivos. Los fosfatos circulan hacia el mar, depositándose una parte en aguas someras (riberas de ríos, humedales) y perdiéndose su mayor parte en sedimentos profundos. Las aves marinas desempeñan un papel importantísimo en la devolución de fósforo del mar a la tierra.

carbonatos de calcio ( $\text{CaCO}_3$ ) en los océanos, intensificando su disolución y disminuyendo su saturación en muchos organismos marinos, como moluscos y corales. Como variable de control se utiliza la media global de  $\Omega_{\text{arag}}$  (omega aragonita), la cual es actualmente alrededor de 84% respecto del valor preindustrial (4, del cuadro 1); el UP se ubica por debajo de 70 por ciento.

### **Cambio de uso de suelo y deforestación**

De acuerdo con la información del *Millennium Ecosystem Assessment*,<sup>18</sup> publicado en 2005, las actividades humanas habían acumulado, con datos hasta 2002, la pérdida de 53% de la cobertura vegetal original primaria terrestre. El 47% restante estaba constituido por áreas destinadas a la agricultura y la ganadería, tierras improductivas abandonadas, asentamientos humanos, parques industriales o mineros y grandes infraestructuras.

Este UP originalmente consideró como variables de control los patrones y dimensiones de los cambios de uso de suelo en cada uno de los principales biomas (bosques templados, praderas, matorrales, tundras, bosques tropicales, etc.), pero ahora se centra en la cobertura estrictamente forestal, considerando los tres biomas que tienen una función mayor en los procesos biogeofísicos que intervienen en la regulación del clima, el intercambio de energía, la disponibilidad del agua y la interfaz con la atmósfera: los bosques tropicales, templados y boreales. De tal modo, la cobertura forestal remanente es la variable de control. Globalmente, la superficie forestal actual es de 62% respecto de la original, dentro del rango de 54 a 75% del UP de riesgo medio (5, del cuadro 1).

### **Disponibilidad y calidad del agua**

La situación del uso del agua (ríos, lagos, reservorios y aguas subterráneas) es muy variable de un lugar a otro. En algunas regiones del mundo se vive una situación de estrés hídrico por falta de disponibilidad o por contaminación. La variable de control se basa en el concepto de flujo ambiental de agua (EWF), que define el nivel adecuado de flujo de los ríos (en cantidad y calidad del agua) para asegurar el mantenimiento de los ecosistemas, considerando la diversidad de características hidrológicas de las cuencas. El uso global actual ronda los 2600 kilómetros cúbicos por año ( $\text{km}^3/\text{y}$ ), un poco por debajo de los 4000  $\text{km}^3/\text{y}$  del UP en este caso (6, del cuadro 1). Situación de bajo riesgo global, pero con algunas zonas ya en alto riesgo, que coinciden con las de mayor concentración de la población humana en el mundo.

### **Debilitamiento de la capa de ozono**

Como se sabe, la capa de ozono ( $\text{O}_3$ ) u ozonosfera forma una parte de la estratosfera que contiene una concentración relativamente alta de ozono. Se extiende aproximadamente entre los 15 y los 40 km de altitud, reúne 90% del ozono presente en la atmósfera y absorbe de 97 a 99% de la radiación ultravioleta de alta frecuencia, por lo que constituye un escudo que protege a los seres vivos de esta radiación letal.

<sup>18</sup> <<http://www.millenniumassessment.org/en/index.html>>.

La capa de ozono puede debilitarse por la acción de radicales catalíticos, como el óxido nítrico (NO), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), hidroxilos (OH), cloro (Cl) y bromo (Br). Aunque existen de manera natural, sus concentraciones en la atmósfera se incrementaron por su uso industrial, particularmente de cloro y bromo, con la producción y uso de compuestos halogenados, los clorofluorocarbonos (CFC) y los bromofluorocarbonos (BFC).<sup>19</sup> Esto produjo una ruptura y debilitamiento de la capa de ozono que, gracias al Protocolo de Montreal (que erradicó y controla el uso de estas sustancias), se ha recuperado y solamente persiste en los cielos de la Antártida. La variable de control de este UP es la concentración de O<sub>3</sub> en la columna atmosférica (unidades Dobson, DU), ubicada en el valor de 275 DU; y solamente en la Antártica el UP es transgredido en las primaveras, cuando el valor cae a 200 DU (7, del cuadro 1).

### **Químicos, materiales y nuevas entidades**

Hoy día, más de 100 000 sustancias diversas se encuentran en el comercio global. Si consideramos también los nanomateriales, los polímeros que se degradan en microplásticos y las entidades orgánicas modificadas, la lista es más larga. Se observa asimismo una intensificación química debido al rápido incremento de la producción de sustancias químicas, como materias primas o en bienes de consumo, en un contexto de comercio intensivo y extensivo global. El reto para la comunidad científica es inmenso, ya que no dispone de información suficiente sobre químicos y nuevas entidades materiales que puedan tener efectos disruptivos en el ST. Se trata de un riesgo sobre lo desconocido, problemas que no advertiremos hasta que aparezcan y quizá muchos puedan resultar irreversibles. La complejidad del problema es tal que apenas nos encontramos en la etapa de reconocerlo como tal, pero carecemos de variables de control para estimar los niveles de riesgo e identificar el umbral, o los umbrales, de estas nuevas entidades materiales, no naturales y desconocidas para el ST.

Como no disponemos de una métrica para este UP (8, del cuadro 1) es indispensable aplicar el principio precautorio e iniciar acciones preventivas. Por ejemplo, la química verde (sostenible, no contaminante y termodinámicamente eficiente) e invertir en investigación científica para mejorar la comprensión del problema. La sociedad necesita aprender cómo mitigar riesgos desconocidos bajo una situación de incertidumbre.

### **Carga de aerosoles en la atmósfera**

Los aerosoles son coloides de finas partículas sólidas o líquidas suspendidas en el aire. Pueden ser naturales, como la niebla, la exudación forestal, el vapor de géiseres, partículas volcánicas, o pueden ser antropogénicos, como el esmog, los polvos y las micropartículas suspendidas contaminantes o el carbón negro. Los aerosoles antropogénicos tienen bien conocidos efectos adversos en la salud

<sup>19</sup> N<sub>2</sub>O, CFC y BFC también son gases de efecto invernadero, con mayor potencial de calentamiento que el CO<sub>2</sub>.



humana y producen más de 7 millones de muertes al año. También afectan el funcionamiento del ST de diversas maneras, reduciendo la incidencia de radiación solar sobre la superficie terrestre o como precursores de gases de efecto invernadero.

En el caso de este UP la atención se concentra en su efecto sobre la circulación océano-atmósfera. La variable de control es la profundidad óptica de aerosoles (AOD), con valor de referencia 0.15 y umbral ubicado en un valor de 0.25, con zona de incertidumbre entre 0.25 y 0.5, más allá del cual el UP es transgredido, que es la situación actual, pues el estimado global se sitúa en el valor 0.3 (9, del cuadro 1). Por contaminación antropogénica, o durante periodos de actividad volcánica, el valor se sitúa en 0.4 o poco más.

### **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**

Se cree que los conocimientos sobre el cambio climático antropogénico se remontan a apenas unas décadas atrás, ya que la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) fundaron el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)<sup>20</sup> en 1988. Pero es una historia que empezó hace mucho más tiempo. Ya en 1859 el fisicoquímico irlandés John Tyndall descubrió que algunos gases son opacos a la radiación infrarroja, por lo que cambios en su concentración en la atmósfera alteran el clima. Y en 1896, el físico y químico sueco Svante August Arrhenius publicó los primeros cálculos sobre el calentamiento superficial global que se produciría con el incremento de bióxido de carbono, CO<sub>2</sub>, en la atmósfera terrestre.

El tema ha preocupado crecientemente a la opinión pública mundial y, desde 1992-1994, contamos con una Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC),<sup>21</sup> cuyo objetivo central (artículo 2) es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, debidas a emisiones por actividades humanas, en un nivel que impida interferencias peligrosas con el sistema climático.

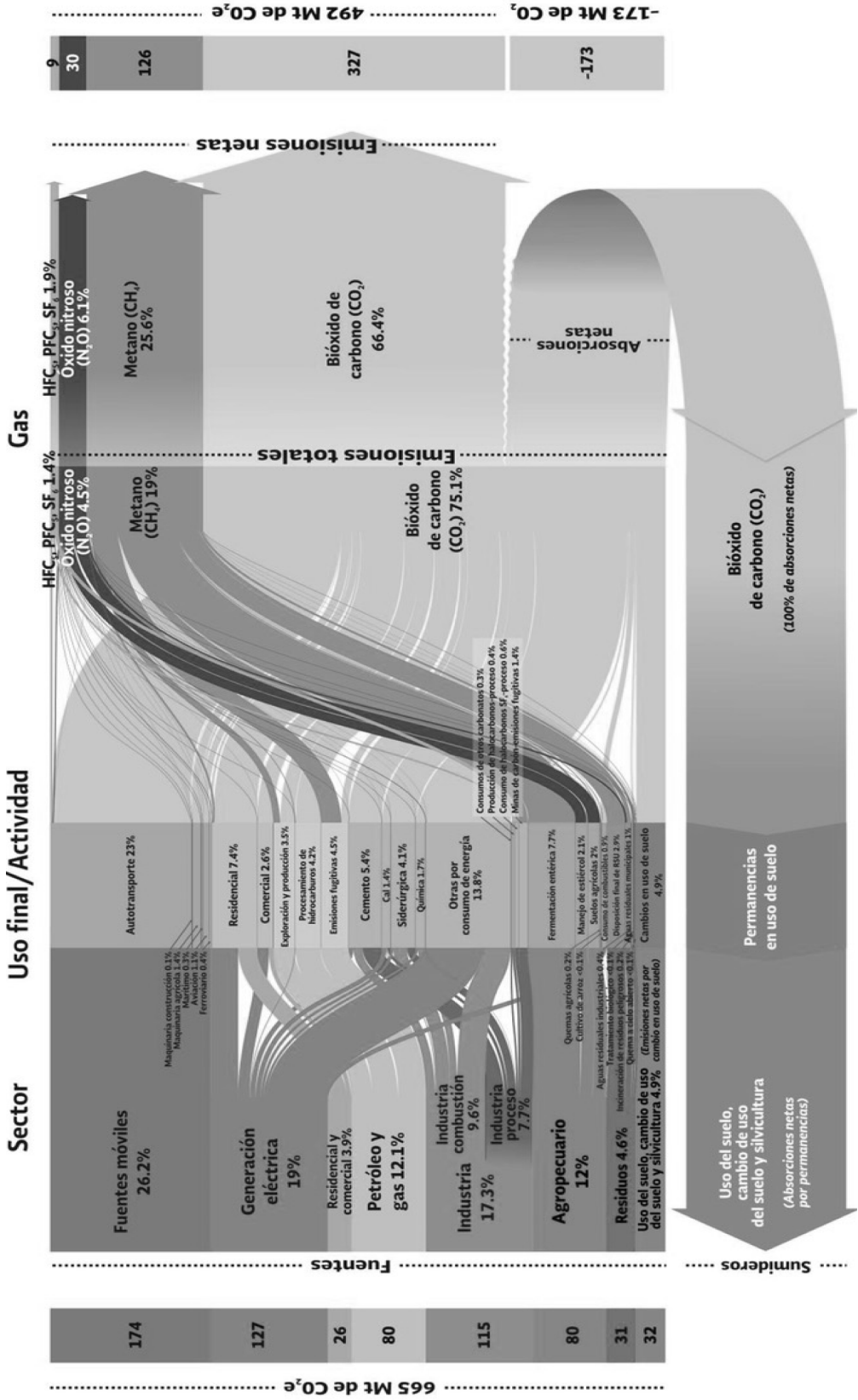
Fueron necesarias cuatro décadas de jaloneos, desde la primera CNUMAD 1972, para que, en el Acuerdo de París de diciembre 2015, todos los gobiernos de la Tierra, sin excepción, reconocieran que el calentamiento global que vivimos es causado por actividades humanas (acuerdo alterado ahora por el revisionismo del presidente Trump). Todas las actividades humanas son fuentes emisoras de GEI, con el CO<sub>2</sub> a la cabeza. Especialmente, porque hemos construido una civilización industrial fundada en el uso intensivo de combustibles fósiles como fuente primaria de energía. Gracias a este subsidio ecológico<sup>22</sup> ha sido posible sostener un crecimiento económico y poblacional vertiginoso durante el siglo XX, que se intensificó después de la segunda Guerra Mundial, cosa incomprendida por los economistas y los ingenieros agrícolas.

<sup>20</sup> <[www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)>.

<sup>21</sup> <[http://unfccc.int/essential\\_background/convention/items/6036.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php)>.

<sup>22</sup> E.P. Odum, 1972, *Ecología*, México, Nueva Editorial Interamericana, p. 48.

**Figura 1.** Emisiones de México, 2013, 665.3 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>eq (por fuente emisora, uso final o actividad involucrada, y por gases emitidos)



FUENTE: Semamat 2016. Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 2013. INECC, México.

### Fuentes emisoras de GEI

El cuadro 2 indica las categorías, definidas por el IPCC, de las principales fuentes emisoras. Con datos mundiales de 2012,<sup>23</sup> la mayor fuente emisora, 73.7%, es por generación y uso de energía (A). En esta categoría, la producción de electricidad es la mayor contribuyente, seguida del transporte. La segunda gran contribuyente, 11.3%, es la categoría de agricultura (C), por emisiones de óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), derivado del uso de fertilizantes a gran escala, así como de metano (CH<sub>4</sub>), derivado de la fermentación entérica de ganado y excremento de toda clase de animales de crianza, así como del cultivo del arroz. La tercera gran contribuyente, 6%, es la categoría de procesos industriales (B), seguida muy de cerca como cuarta contribuyente mundial, 5.9%, por la categoría de uso de suelo, cambio de uso de suelo y forestería (D). Finalmente, la categoría de desechos (E), que contribuye con el 3.1% de las emisiones globales.

En el caso de México y para el año 2013,<sup>24</sup> la contribución de estas cinco categorías de fuentes emisoras, se ilustra en la figura 1. Nótese que las emisiones por procesos industriales y por desechos es significativamente superior al promedio mundial; en tanto que por generación y uso de energía es menor.

**Cuadro 2.** Categorías de fuentes emisoras establecidas por el IPCC y emisiones globales 2012

	<i>Energía (A)</i>	<i>Industria (B)</i>	<i>Agricultura (C)</i>	<i>USCUS* (D)</i>	<i>Desechos (E)</i>	<i>Total</i>
Millones ton CO <sub>2</sub> eq	35 099.149	2 839.578	5 381.510	2 783.019	1 495.288	47 598.544
Porcentaje	73.7	6.0	11.3	5.9	3.1	100

\* Uso de suelo, cambio de uso de suelo.

FUENTE: Climate Analysis Indicators Tool (CAIT), del WRI.

### Emisiones globales y principales países emisores

El artículo 4º de la CMNUCC establece que los países más desarrollados, los que primero iniciaron sus procesos de industrialización utilizando la atmósfera como vertedero de sus emisiones de GEI, quedan incluidos en el Anexo I y deben ser los primeros en emprender los esfuerzos de reducción de emisiones, a fin de cumplir el objetivo central de la Convención.

El Protocolo de Kyoto (PK) estableció los compromisos de estos esfuerzos de mitigación de los países desarrollados, los cuales (incluidos en el Anexo B del Protocolo) se comprometían a alcanzar su pico de emisiones nacionales durante los siguientes 10 años para, entre 2008 y 2012, reducirlas 5.2% por debajo de sus emisiones en 1990. Estados Unidos nunca ratificó estos compromisos. Luego, paulatinamente abandonaron el Protocolo Canadá, Australia y Nueva Zelanda; incluso

<sup>23</sup> <[www.wri.org/resources/data-sets/cait-country-greenhouse-gas-emissions-data](http://www.wri.org/resources/data-sets/cait-country-greenhouse-gas-emissions-data)>.

<sup>24</sup> <[www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/inventario-nacional-de-emisiones-de-gases-y-compuestos-de-efecto-invernadero](http://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/inventario-nacional-de-emisiones-de-gases-y-compuestos-de-efecto-invernadero)>.

Japón, que lo había promovido. Los únicos que han mantenido el cumplimiento de estos compromisos son los países europeos, intensificando esfuerzos por cambiar a fuentes de energía bajas o neutras en carbono.

El PK falló porque llegó en tiempos en los que la clasificación tradicional de Naciones Unidas de países desarrollados (grupo A), de economía centralmente planificada (grupo B) y en desarrollo (grupo C), había dejado de tener vigencia. Con la caída del muro de Berlín, en 1989-1990, el grupo B había dejado de existir como tal y su contracción económica implicó importantes reducciones de sus emisiones de GEI durante los años siguientes. Algunos de los países considerados en el grupo C se habían convertido en grandes economías emergentes y grandes emisores de GEI, particularmente China que, desde 2004, superó en emisiones totales a Estados Unidos. Por su parte, países del grupo A, Estados Unidos entre otros, condicionaron sus esfuerzos de mitigación a que los más importantes países emergentes contribuyeran significativamente.

**Cuadro 3.** Primeros 20 países emisores, por emisiones totales y per cápita

<i>País</i>	<i>Emisiones totales (MtCO<sub>2</sub>eq)</i>	<i>Emisiones/ cápita (tCO<sub>2</sub>eq)</i>	<i>País</i>	<i>Emisiones/ cápita (tCO<sub>2</sub>eq)</i>
<b>Mundial 2012</b>	<b>47 598.554</b>	<b>6.758</b>	<b>Mundial 2012</b>	<b>6.758</b>
1 China	10 684.287	7.910	1 Kuwait	62.289
2 Estados Unidos	5 822.870	18.552	2 Brunei	53.531
3 Unión Europea (28)	4 122.640	8.223	3 Belice	45.033
4 Unión Europea (15)	3 354.177	8.393	4 Qatar	41.577
5 India	2 887.084	2.335	5 Guinea Ecuatorial	35.557
6 Federación Rusa	2 254.473	15.746	6 Omán	32.987
7 Indonesia	1 981.003	8.025	7 Trinidad y Tobago	30.209
8 Brasil	1 823.148	9.177	8 Australia	30.141
9 Japón	1 207.300	9.464	9 Bahreín	25.232
10 Canadá	856.278	24.640	10 Canadá	24.640
11 Alemania	810.250	10.074	11 Emiratos Árabes Unidos	23.468
12 México	748.912	6.197	12 Estonia	22.572
13 Irán	711.881	9.315	13 Libia	21.221
14 Australia	685.053	30.141	14 Mongolia	21.139
15 Corea del Sur	661.390	13.227	15 Luxemburgo	21.046
16 Reino Unido	550.664	8.645	16 Turkmenistán	20.940
17 Arabia Saudita	526.967	18.629	17 Arabia Saudita	18.629
18 Nigeria	474.856	2.813	18 Estados Unidos	18.552
19 Sudáfrica	463.751	8.860	19 Granada	18.433
20 Malasia	433.334	14.820	20 Kazakstán	17.354

MtCO<sub>2</sub>eq = millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente (incluye CO<sub>2</sub> y los demás GEI).

FUENTE: <[www.wri.org/resources/data-sets/cait-country-greenhouse-gas-emissions-data](http://www.wri.org/resources/data-sets/cait-country-greenhouse-gas-emissions-data)>.

Luego de la CoP 15 (decimoquinta Conferencia de las Partes), en Copenhague (2009), y de la CoP 16, en Cancún (2010), había quedado claro que el acuerdo global posible para mitigar el cambio climático tendría que involucrar tanto a los países más desarrollados como a las economías emergentes, de acuerdo con el alcance de sus emisiones de GEI. Y si hasta el PK se tomaban en cuenta solamente las emisiones nacionales totales en la ecuación, a partir de Copenhague y Cancún quedó claro que las emisiones per cápita ponderarían las exigencias de mitigación.<sup>25</sup>

China, Estados Unidos y la Unión Europea (de 28 países) generan más de 43% de las emisiones globales, pero solamente el segundo se encuentra entre los primeros 20 emisores per cápita, con poco más de 18.5 toneladas por persona por año (tpa), en tanto que el primero emite 7.9 tpa y la tercera 8.2 tpa, ambas por encima de la media mundial de 6.8 tpa. México solamente contribuye con 1.6% de las emisiones globales, pero forma parte de los primeros 20 por emisiones nacionales, aunque se mantiene por debajo del promedio mundial de emisiones per cápita (cuadro 3).

### **Aspiraciones, instrumentos y limitaciones del Acuerdo de París**

El Acuerdo de París logró comprometer a las 193 Partes de la CMNUCC porque, a diferencia del PK, no pretende imponer desde lo internacional límites a las emisiones de los países, sino que invita a que cada país indique, desde lo nacional, lo que determine reducir. Se trata de las “Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas” (CPND o INDC) y constituye sin lugar a dudas un éxito diplomático sin precedentes. Todos los países de la Tierra reconocen la existencia del cambio climático antropogénico y manifiestan explícitamente su aspiración de hacer todo lo posible para evitar que la temperatura superficial promedio del planeta se eleve más allá de 2°C, lo que implica evitar que las concentraciones de GEI en la atmósfera superen las 450 ppm.

En tanto que las concentraciones preindustriales de CO<sub>2</sub> nunca superaron la cota de las 280 ppm (al menos durante los últimos 1.3 millones de años), desde 2016 estas concentraciones alcanzaron 400 ppm. Del periodo preindustrial a la fecha, la temperatura superficial promedio se ha incrementado 0.8°C; es decir, queda un margen de solamente 1.2°C para cumplir con la aspiración del Acuerdo de París.

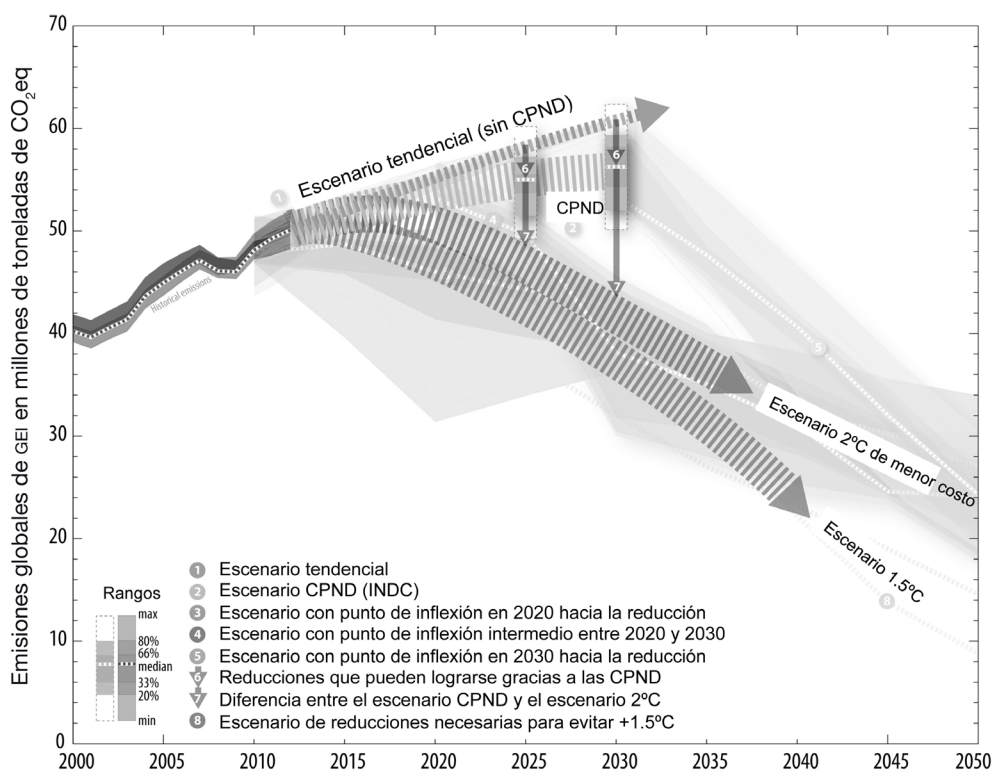
189 países-Parte de la CMNUCC han entregado sus CPND.<sup>26</sup> Sin embargo, las contribuciones de mitigación suman apenas 25% de lo necesario para evitar los +2°C y menos de 20% para +1.5°C (figura 2). Es decir, entre las buenas intenciones aspiracionales del Acuerdo de París y los esfuerzos reales de los países del mundo hay una distancia que mantiene la ruta hacia los +3.5°C, por lo menos.

Es de especial importancia que los tomadores de decisiones reconozcan la gravedad de la situación relativa al presupuesto de carbono. A partir de la Revolución industrial la economía global ha vertido poco más de 2 billones de toneladas de CO<sub>2</sub> a la atmósfera (IPCC AR5). Considerados todos los GEI, durante el decenio 2005-2014 las emisiones promediaron 40 000 millones de toneladas (mMt). Año

<sup>25</sup> Opción propuesta, en 1998, por la Delegación de México ante la OCDE, en el marco de negociaciones del Consejo de Ministros Ambientales de la OCDE, ante la presión de muchos países europeos porque México se integrara al Anexo I de la CMNUCC.

<sup>26</sup> <[http://unfccc.int/focus/indc\\_portal/items/9240.php](http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/9240.php)>.

**Figura 2.** Escenarios de mitigación sin políticas correctivas, con INDC y deseables para evitar +2° y +1.5°C.



FUENTE: IPCC, base de datos de los escenarios para el Quinto Reporte de Evaluación, base de datos histórica de emisiones y cuantificación de las CPND <<http://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/eng/02.pdf>>.

con año las emisiones continúan incrementándose. En 2014 alcanzaron 44 mMt. (Le Quére *et al.*, *Earth Syst. Sci. Data*, 2014). Considerando sólo las emisiones de CO<sub>2</sub>, 1.6 billones de toneladas más bastan para rebasar 450 ppm, límite de los +2°C (Rogelj *et al.*, *Nature Climate Change*, marzo de 2016), es decir, 32 años más de emisiones al ritmo que indica el escenario tendencial. Pero consideradas las emisiones de todos los GEI, el límite es de 1.2 billones más de toneladas para evitar +2°C (Rogelj, *op. cit.*), sólo 24 años al ritmo actual de crecimiento actual de las emisiones. En ambos casos, una vez agotado el presupuesto de carbono (1.2 billones a emitir), no podríamos emitir ni una tonelada más para evitar superar los +2°C.

### **Convenio (de las Naciones Unidas) sobre la Diversidad Biológica**

#### *Valor intrínseco de la biodiversidad*

Los recursos biológicos son indispensables para la supervivencia y el desarrollo humanos. Además de una pequeña porción de minerales, nuestros alimentos de todos los días provienen de la biodiversidad, la mayor parte de especies domesticadas por el *Homo sapiens* durante los últimos 10000 años. De hecho, nosotros

somos la única especie superviviente del género *Homo*, de entre las decenas que existieron en el pasado. En el presente formamos parte de las especies que, como nosotros, no se han extinguido hasta la fecha y, en la red de redes de la vida, todas las especies dependemos de todas para sobrevivir en el planeta. Sin embargo, las actividades humanas han incrementado la tasa de extinción de especies a niveles comparables a las otras cinco grandes extinciones en la historia de la Tierra.<sup>27</sup>

Los naturalistas estudian la diversidad de la vida desde hace siglos, particularmente la diversidad de especies, para las cuales los evolucionistas y ecólogos han desarrollado métricas de índices de diversidad. La biogeografía y la ecología contribuyeron a que el concepto considerara también la diversidad de ecosistemas y, más recientemente, la genética moderna incorporó el nivel de la diversidad de genes, entre especies y dentro de las especies. Así, la comunidad científica hizo rápidamente suyo el término de biodiversidad, cuando apareció por primera vez intitulando el National Forum on BioDiversity, convocado por Walter G. Rosen en 1986.

### *Valor funcional y presiones sobre la biodiversidad*

El *Millennium Ecosystem Assessment* presenta claramente el marco conceptual relativo al valor funcional de la biodiversidad: los servicios que los ecosistemas prestan a la economía y el bienestar humanos: de soporte, de regulación, de producción de alimentos, materias primas, amenidades y paisajes culturales, entre otros.

La pérdida de biodiversidad por fragmentación de ecosistemas y destrucción de hábitats se debe, sobre todo, al cambio de uso de suelo y diversas formas de contaminación. Prácticamente todos los UP del ST contribuyen en la degradación y pérdida de biodiversidad (cuadro 1): la modificación humana de balances en ciclos biogeoquímicos, que afectan redes tróficas y dinámicas de poblaciones silvestres; el cambio climático, que modifica patrones de distribución, de supervivencia y de reproducción; la acidificación de los océanos, que provoca debilitamiento de las bases de las pirámides tróficas marinas; el cambio de uso de suelo, que fragmenta ecosistemas y ocasiona pérdida de hábitats; la modificación de caudales para uso humano, que pone bajo estrés hídrico a muchos ecosistemas; el debilitamiento de la capa de ozono, que incrementa la exposición a la radiación ultravioleta y provoca efectos adversos en el metabolismo y la reproducción de los seres vivos; la contaminación química y por nuevas entidades materiales, que perturba funciones orgánicas e incrementa tasas de extinción; y la carga atmosférica de aerosoles, que contamina ecosistemas y perturba la dinámica meteorológica.

### *Objetivos e instrumentos del CDB*

En noviembre 1988, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) inició los trabajos que condujeron al acuerdo multilateral llamado Conve-

<sup>27</sup> El registro fósil muestra: primera extinción, Ordovícico-Silúrico, hace 439 millones de años (Ma); segunda, Devónico, 364 Ma; tercera, Pérmico-Triásico, 251 Ma; cuarta final del Triásico, 199 a 244 Ma, y quinta, Cretácico-Terciario, 65 Ma. El fin y el inicio de estos periodos geológicos están marcados por extinciones. <[www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/extinciones.html](http://www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/extinciones.html)>.

nio sobre la Diversidad Biológica<sup>28</sup> (CDB) en la CNUMAD de Río 1992, cuyo objetivo central (artículo 1) consiste en la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que deriven de la utilización de los recursos genéticos. El CDB entró en vigor el 29 de diciembre 1993.

En el marco del CDB se han establecido dos Protocolos: el de Cartagena (CDB-PC,<sup>29</sup> 2003), sobre bioseguridad, para asegurar el manejo, transporte y uso seguros de organismos genéticamente modificados (OGM); y el de Nagoya (CDB-PN,<sup>30</sup> 2014), sobre los derechos de acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. Recientemente se estableció el Plan Estratégico 2011-2020 que, con base en una visión compartida, una misión, objetivos estratégicos y las 20 ambiciosas Metas de Aichi,<sup>31</sup> establece un marco de referencia para la definición de objetivos nacionales y regionales que conduzcan a que en 2050 la biodiversidad se valore, conserve, restaure y utilice en forma racional, manteniendo los servicios de los ecosistemas, para sostener un planeta sano que brinde los beneficios esenciales para todos.

La última Conferencia de las Partes (CoP 13)<sup>32</sup> tuvo lugar en Cancún. Con el liderazgo de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), México promovió abandonar el aislamiento de los ministerios ambientales como únicos participantes en estas reuniones, invitando a los ministerios a cargo de agricultura, pesca, forestería y turismo. Estrategia apropiada que obligó a que estos sectores de gobierno expresaran intenciones y compromisos para la protección y el uso sustentable de la biodiversidad, desde su perspectiva sectorial. El nuevo esquema resultó tan exitoso que diversos países promueven ya la invitación a los ministerios involucrados en energía, minería y transportes, para que participen en la CoP 14 (a celebrarse en Egipto en 2018).

La Conabio<sup>33</sup> es una institución ejemplar, reconocida en el ámbito internacional; con el soporte de esta capacidad institucional, México formuló una nueva Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y el Plan de Acción 2016-2020<sup>34</sup> (ENBioMéx), que fue presentada en la CoP 13. La ENBioMéx constituye un instrumento articulador para el conocimiento de la biodiversidad, su conservación y restauración, uso y manejo sustentable, mitigación y control de los factores de presión, educación, cultura ambiental, participación social y gobernanza. Con base en ella, en 2030 México deberá haber logrado mantener la biodiversidad y la funcionalidad de sus ecosistemas, así como la provisión continua de los servicios ecosistémicos necesarios para el desarrollo de la vida y el bienestar de los mexicanos; además, gobierno y sociedad estarán comprometidos y coordinados en la

<sup>28</sup> <<https://www.cbd.int/convention/text/default.shtml>>.

<sup>29</sup> <<http://bcb.cbd.int/protocol>>.

<sup>30</sup> <<https://www.cbd.int/abs/>>.

<sup>31</sup> <<https://www.cbd.int/sp/targets/>>.

<sup>32</sup> <<http://cop13.mx/>>.

<sup>33</sup> <<https://www.gob.mx/conabio>>.

<sup>34</sup> <[https://ceiba.org.mx/publicaciones/CBD/2016\\_ENBIOMEX\\_gobmx.pdf](https://ceiba.org.mx/publicaciones/CBD/2016_ENBIOMEX_gobmx.pdf)>.



conservación, uso sustentable y distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la biodiversidad (al nivel de ecosistemas, especies y genes).

### Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>35</sup> (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>36</sup> —aprobada en septiembre de 2015— entraron en vigor oficialmente el 1 de enero de 2016. Aunque no son jurídicamente obligatorios, los países se comprometen a intensificar esfuerzos durante los próximos 15 años con el propósito de poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad, mitigar el cambio climático, proteger y utilizar de manera sustentable la biodiversidad y asegurar el bienestar para todos los seres humanos.

La Agenda 2030 reconoce que sus ODS son transversales, por lo que establecen múltiples sinergias entre sí. Por ejemplo, el ODS 2, Hambre cero, no puede lograrse sin una apropiada coordinación con disponibilidad de Energía asequible y no contaminante (ODS 7), de Agua limpia y saneamiento (ODS 6) y de Vida de ecosistemas terrestres (ODS 15) y Vida submarina (ODS 14), cuya integridad funcional esté asegurada. Otro ejemplo: ¿cómo lograr el ODS 11, Ciudades y comunidades sostenibles, o el ODS 12, Producción y consumo responsables, sin asegurar el cumplimiento de prácticamente todos los demás ODS?

#### Agrupamientos temáticos de los ODS

Pueden distinguirse énfasis temáticos diversos en los 17 ODS, que tienen que ver con la sustentabilidad social, la económica, la ambiental, y la participación social y la gobernanza (cuadro 4). Aunque la característica transversal de algunos es tal

**Cuadro 4.** Agrupamientos de ODS según énfasis temáticos

<i>Social</i>	1 FIN DE LA POBREZA	2 HAMBRE CERO	3 SALUD Y BIENESTAR	4 EDUCACIÓN DE CALIDAD	5 IGUALDAD DE GÉNERO	8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES
<i>Económico</i>	6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO	7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE	8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA	11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES	
<i>Ambiental</i>	6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO	7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE	11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES	13 ACCIÓN POR EL CLIMA	14 VIDA SUBMARINA	15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES
<i>Gobernanza</i>	11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES	16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS	17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS			

<sup>35</sup> <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>.

<sup>36</sup> <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>>.

que, al menos en el caso de los ODS 6 (agua), 7 (energía), 8 (empleo), 11 (ciudades) y 12 (consumo y producción), claramente presentan dos o más énfasis.

### *ODS con énfasis ambiental*

Por lo que toca a los ODS con énfasis en la sustentabilidad ambiental, el ODS 6, agua, requiere asegurar la integridad de los ecosistemas fuente (ODS 15), contar con infraestructura adecuada (ODS 9) y asegurar disponibilidad de energía (ODS 7). Este último requiere innovación e industria baja en carbono (ODS 9) y patrones de producción y consumo sostenibles (ODS 12).

El ODS 13<sup>37</sup> —Acción por el clima, transversal por excelencia, incide en la mayor parte de los demás ODS. Con el ODS 2, alimentación, que a su vez depende de los ODS 6, agua, 7, energía y 15, ecosistemas, ya que el calentamiento global amenaza la seguridad alimentaria por erosión de tierras y reducción en la disponibilidad de agua (servicios ecosistémicos), al tiempo que depende de la seguridad energética. Concomitantemente, este ODS 13 presenta un cruce transversal relevante con los ODS 9 y 12, pues la mitigación de emisiones depende de las capacidades de innovación tecnológica y desarrollo industrial bajo en carbono, así como de modificar los patrones dominantes insostenibles de producción y consumo. El ODS 13 reconoce explícitamente que la CMNUCC y el Acuerdo de París constituyen el foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial, por lo que el alcance de sus planteamientos es relativamente limitado, si se compara con el grado de precisión de otros ODS.

Los ODS 14 y 15 son los más directamente relacionados con la biodiversidad; se complementan con el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, del CDB, y sus Metas de Aichi.<sup>38</sup>

El ODS 15<sup>39</sup> —Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad— plantea 12 metas orientadas a conservar, restablecer y utilizar de manera sostenible los ecosistemas terrestres y humedales, para asegurar que continúen proporcionando servicios ambientales para la economía y el bienestar humano. Prevé que para 2020 estará plenamente establecida la gestión sostenible de bosques y para 2030 la lucha contra la desertificación y pérdida de suelos. Considera prioritario, para 2020, reducir la degradación de hábitats naturales y la fragmentación de ecosistemas, poner fin a la caza furtiva y al tráfico de especies protegidas, así como prevenir y reducir las invasiones de especies exóticas. Confirma que los beneficios derivados del uso de recursos genéticos deben distribuirse de manera justa y equitativa. Enfatiza el acrecentamiento de recursos financieros para la conservación de la biodiversidad y compromete a que, en 2020, los valores de los ecosistemas y de la biodiversidad se habrán integrado en la planificación nacional y local.

El ODS 14<sup>40</sup> —Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible— plantea 10 metas destinadas a

<sup>37</sup> <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>>.

<sup>38</sup> <<https://www.cbd.int/sp/>> y <<https://www.cbd.int/sp/targets>>.

<sup>39</sup> <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/biodiversity/>>.

<sup>40</sup> <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/>>.

mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos, de tal modo que para 2025 se haya reducido drásticamente la contaminación marina (particularmente de nuevas entidades materiales, nitrógeno y fósforo). Plantea que para 2020 deberá haberse establecido la gestión sostenible de los ecosistemas marinos y costeros y frenado la acidificación de los océanos, existirá una reglamentación que ponga fin a la pesca excesiva e ilegal, estarán prohibidos los subsidios que fomentan la sobreexplotación pesquera y al menos 10% de la superficie marina y costera se encontrará bajo régimen de áreas protegidas para la conservación.

### **Retos para cumplir los compromisos internacionales ambientales**

El conocimiento científico sobre las causas y procesos del cambio ambiental global se ha desarrollado de manera muy importante durante las últimas décadas, no sólo en el contexto internacional, sino también en el nacional; muchos investigadores mexicanos participan destacadamente en los grupos expertos de los principales instrumentos internacionales de Naciones Unidas. Sin embargo, para cumplir los ODS, México enfrenta grandes retos culturales, políticos, económicos y tecnológicos.

#### *Retos culturales*

En el aspecto cultural, si bien existe un reconocimiento público generalizado de que el fenómeno de la degradación ambiental (particularmente el cambio climático) y sus consecuencias son producidas por causas humanas, la disponibilidad de información accesible y digerible para el ciudadano común es muy limitada. Por su parte, y salvo honrosas excepciones, los tomadores de decisiones poseen una cultura climática y ambiental muy pobre o inexistente. Los centros de educación superior e investigación no han logrado integrar en sus planes de estudio la dimensión ambiental, y menos las escuelas de pensamiento que lideran actualmente el desarrollo de estos conocimientos, en especial la escuela de resiliencia y de transgresión de umbrales planetarios. Tampoco integran en esos planes consideraciones de cómo su ejercicio profesional contribuye a mantener y acrecentar la crisis ambiental. Masivamente, los profesionistas continúan construyendo un mundo que emplea procesos altos en carbono y produce contaminantes destructivos de hábitats naturales y degradantes de ecosistemas, y pierden de vista la urgencia de que sus conocimientos se dirijan a mitigar los impactos adversos previsibles, así como a adaptarse a ellos.

Se requiere, pues, una estrategia nacional de educación —formal y no formal— ambiental y climática, fundada en el reconocimiento de los servicios ecosistémicos, con particular énfasis en campañas de información, sensibilización y oferta de alternativas aplicables, a escala ciudadana, a fin de modificar patrones dominantes de consumo y producción que son insostenibles.

#### *Retos políticos*

Los tomadores de decisiones públicas y corporativas son particularmente impermeables a las preocupaciones estratégicas que suscita el cambio ambiental global. Los intereses propios del fomento productivo y del enriquecimiento —no siempre

lícito— dominan la escena de las decisiones gubernamentales y privadas. Prevalce un desprecio de los criterios y principios de la sustentabilidad ambiental del desarrollo, que no se integran cabalmente en las políticas sectoriales.

No obstante, México cuenta ya con instrumentos institucionales y legislativos que ofrecen una adecuada plataforma para desarrollar políticas públicas de mitigación y adaptación en la dirección correcta. Por ley, el Plan Nacional de Desarrollo debe ser sustentable y casi todas las políticas sectoriales incorporan, bien que mal, la terminología del desarrollo sustentable en sus líneas de discurso. Infortunadamente, la incorporación en el discurso no se ha convertido en modificaciones reales a los patrones dominantes de consumo y producción. Por su parte, los partidos políticos muestran un analfabetismo generalizado en relación con la biodiversidad, el cambio climático y la sustentabilidad del desarrollo. Se requiere, pues, que las organizaciones de la sociedad civil, las academias y los centros de investigación fortalezcan sus capacidades de incidencia en las diversas etapas de los ciclos de las políticas públicas, particularmente en su formulación y en su ejecución.

Es verdad que la contribución de México a las emisiones globales es relativamente pequeña —1.6% del total—, pero ello nos ubica en el duodécimo lugar entre los 20 países mayores emisores del mundo (cuadro 3). Además, México es particularmente vulnerable a los impactos adversos previsibles del calentamiento global, por lo que debe concentrar esfuerzos en desarrollar sus capacidades de adaptación estratégica. No queda claro cómo se logrará la meta de las Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas para que al menos 50% de los municipios más vulnerables del país sean resilientes, o cómo se logrará la tasa cero de deforestación (considerando vegetación original primaria). Ante esta situación, urge que el Ejecutivo federal realice —por fin— el Atlas Nacional de Vulnerabilidad y Adaptación ante el cambio climático e inicie políticas sectoriales de adaptación de mediano y largo plazos. Además, debe aprovecharse la coyuntura (como lo han hecho los europeos) para ir cambiando hacia fuentes renovables de energía, en especial la solar para la generación de electricidad, cuyos precios actuales por kilovatio/hora ya son competitivos frente a termoeléctricas de combustibles fósiles. Constituye un error histórico que la política gubernamental considere las tecnologías de ciclo combinado, con base en gas natural (metano), como la opción casi única para la transición energética, dejando de lado un desarrollo decidido y vigoroso de las tecnologías basadas en fuentes renovables de energía.

En materia de biodiversidad y servicios de los ecosistemas, el analfabetismo es mayor, a pesar de los extraordinarios esfuerzos y logros de la Conabio, que no solamente ha reunido uno de los acervos taxonómicos más ricos del planeta sino que es una institución con capacidades para formular políticas públicas y generar sinergias intersectoriales. La Estrategia Nacional de México sobre Biodiversidad y el Plan de Acción 2016-2030 es clara muestra de ello; contiene la información y los lineamientos estratégicos para que México pueda avanzar en la senda de la conservación de su rica biodiversidad, sin la cual no hay posibilidad de desarrollo.

Una adecuada gestión del conocimiento resulta indispensable para avanzar en la dirección correcta en materia de transición energética y manejo sustentable

de ecosistemas, así como una alfabetización básica a los líderes del sector privado y a los gobernantes, para que comprendan por qué es buen negocio adoptar procesos tecnológicos bajos en carbono fundados en fuentes renovables de energía, así como conservar y restaurar ecosistemas para asegurar la continuidad de sus servicios ambientales.

### *Retos tecnológicos*

En sus CPND, México se compromete a reducir incondicionalmente 25% de sus emisiones de GEI en el año 2030, respecto de su escenario tendencial de crecimiento de emisiones. Esto supone que el pico de emisiones tendría lugar en 2026 y que éstas se desacoplarán del crecimiento económico, por lo que la intensidad de emisiones por unidad de PIB deberá reducirse en alrededor de 40% entre 2013 y 2030. Este compromiso incondicional de reducción de emisiones podrá pasar de 25 a 40%, a condición de que los acuerdos globales incluyan un adecuado precio internacional del carbono, ajustes a aranceles por contenido de carbono, cooperación técnica, acceso a recursos financieros de bajo costo y a transferencia de tecnologías bajas en carbono. Sin embargo, la tradicional ausencia de inversión privada en investigación y desarrollo constituye una inmensa barrera para adoptar, adaptar y desarrollar tecnologías bajas en carbono, particularmente para la generación de electricidad y para el transporte (sector para el que el combustible del futuro es el hidrógeno).

¿Por qué, por ejemplo, no se introducen en México las tecnologías de concentración termosolar para generar electricidad?, tecnologías que dejaron de ser prototipos y ya se encuentran en mercados internacionales. España, Portugal e Italia ya iniciaron su explotación; incluso en Estados Unidos, durante el gobierno de Barack Obama, se instalaron tres grandes centrales termosolares en Nuevo México, cada una con capacidad para abastecer a medio millón de usuarios residenciales. Actualmente, los precios por kilovatio/hora generado son competitivos, o incluso menores, que mediante combustibles fósiles.

En realidad, prácticamente toda la energía disponible en la Tierra proviene del Sol, excepto la radiactividad y, en cierto sentido, la geotérmica. Pero la eólica es resultado de corrientes que resultan del movimiento de grandes masas de aire por diferencial térmico, más gravedad; la hidráulica es vapor de agua que se transforma en lluvia y adquiere energía potencial con gravedad. La mareomotriz es resultado de diferenciales térmicos en océanos, más gravedad Tierra-Luna. En fin, incluso los hidrocarburos provienen de la energía solar, pues son biomasa (fotosíntesis) fosilizada por procesos geológicos (gravedad y tectónica) durante millones de años. Por ello la gran oportunidad para aprovechar, en territorio mexicano, la energía termosolar,<sup>41</sup> sin olvidar el desarrollo de tecnologías para acumular energía, sobre lo cual siempre se piensa en baterías —porque nos mantenemos presos de patrones tecnológicos industriales tradicionales—, pero hay que pensar

<sup>41</sup> El Instituto de Energías Renovables de la UNAM y la Universidad de Sonora tienen calculado que un área cuadrada de 40 km por lado, con tecnología concentradora de energía termosolar, bastaría para satisfacer toda la demanda nacional. Contamos con especialistas y capacidades científicas instaladas para producir tecnología termosolar nacional.

en la gravedad y la biomasa, por ejemplo, como medios universales para almacenar energía aprovechable.

Que toda la energía provenga del Sol parece una frase gastada, pero en el caso de la biodiversidad, el aprovechamiento de recursos forestales, pesqueros y agrícolas, ningún tomador de decisiones parece darse cuenta de que la pérdida de más de la mitad de la cobertura vegetal primaria original terrestre (*Millennium Ecosystem Assessment*), así como la pérdida de alrededor de 40% de la biomasa de fitoplancton marino y el agotamiento de las grandes pesquerías, generan un inmenso estrés en la base de la pirámide trófica planetaria que sostiene toda la vida en la Tierra, incluidos nosotros, *Homo sapiens* (*¿sapiens?*). Es indispensable entonces recuperar superficie planetaria de fotosíntesis y desarrollar patrones de aprovechamiento y tecnologías agrícolas, pecuarias, pesqueras y forestales que se ajusten a las capacidades de renovación de biomasa de los recursos biológicos.

En relación con el transporte, los automotores híbridos y eléctricos constituyen una opción adecuada a los tradicionales de gasolina y diésel, siempre y cuando se tenga claro que se trata de una opción para la transición. La opción estratégica es el uso del hidrógeno como combustible limpio, pues la combustión del hidrógeno da lugar a agua ( $2\text{H}_2 + \text{O}_2 = 2\text{H}_2\text{O}$ ). Esta tecnología todavía se encuentra en fase de prototipos y no ha entrado a mercados (como ya lo hicieron las tecnologías de concentradores termosolares para generación de electricidad), pero su introducción se observa en el horizonte de la década 2040. Alemania acaba de adquirir 14 trenes, de la compañía francesa Alstom, para introducir, en diciembre de 2017, el primer tren de pasajeros (Coradia iLint), con capacidad para salvar distancias de 600 a 800 kilómetros, con base en células de hidrógeno como combustible. La compañía obtendrá el combustible de plantas de sustancias químicas que producen el hidrógeno como residuo. ¿Por qué no promover y fomentar vínculos científicos, tecnológicos y de mercado con esta compañía francesa y aprovechar la experiencia alemana?

### *Retos económicos*

Uno de los compromisos del Acuerdo de París consiste en que los países desarrollados movilicen anualmente, a más tardar en 2020, 100 000 millones de dólares hacia las economías en desarrollo y las menos desarrolladas. Pero los costos de la transición hacia economías bajas en carbono son cientos de veces mayores.<sup>42</sup> Se miden en billones (millones de millones) de dólares, lo que no es posible financiar con fondos públicos (fiscales). Para cumplir los objetivos del Acuerdo de París se estima necesario invertir alrededor de 90 billones de dólares en fuentes alternas de energía, actividades agrícolas e infraestructuras. Es decir, ¡900 veces la suma anual prevista para el año 2020!

Esto sólo será posible si el capital privado se involucra en serio, para lo cual es indispensable conectar el sistema financiero mundial con los requerimientos de la acción climática, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sosten-

<sup>42</sup> A. Carstens y P. Espinoza, "El Acuerdo de París entrará pronto en vigor, es hora de que el dinero empiece a moverse", *El Universal*, 1 de octubre de 2016 (Opinión).

table, particularmente en la eliminación de subsidios a combustibles fósiles. Esto es potencialmente posible porque bancos, mercados de valores e inversionistas institucionales cuentan con alrededor de 300 billones de dólares en activos,<sup>43</sup> por lo que el problema de fondo es de distribución, más que de insuficiencia financiera. El sistema financiero necesita evolucionar para evaluar los riesgos medioambientales por impactos adversos del cambio climático y por pérdida de biodiversidad.

Algunos ministros de economía y gobernadores de bancos centrales han empezado a involucrarse. En la última reunión del G20<sup>44</sup> se acordaron medidas para amplificar inversiones verdes. Surge un mercado de bonos verdes en el cual empresas y municipios pueden obtener fondos para inversiones prioritarias, como fuentes renovables de energía, construcciones eficientes y gestión sustentable del agua. Nacional Financiera ya emitió un primer bono verde, por 500 millones de dólares, para el aprovechamiento de energía eólica en Oaxaca, Nuevo León y Baja California.

### Conclusiones

El modelo UP (umbrales planetarios) surge de la evidencia científica de que la Tierra es un solo y complejo sistema, el ST (Sistema Tierra), en el cual la biosfera constituye la interfaz biofísica. Aunque un análisis cuantitativo de las interacciones de los nueve procesos planetarios se encuentra fuera del alcance de las actuales capacidades de modelación, la evidencia muestra que el ST opera dentro de márgenes bien definidos (los UP), por lo que las interacciones de estos procesos pueden presentar retroalimentaciones estabilizadoras o desestabilizadoras. El cambio climático y la pérdida de biodiversidad ya posicionan a la humanidad en situación de alto riesgo de desestabilización, lo cual tiene profundas implicaciones para las condiciones de desarrollo futuro, la sostenibilidad de la civilización industrial y las políticas indispensables para evitar situaciones de mayor e irreversible desestabilización.

En este contexto global, planetario, los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen uno de los instrumentos internacionales multilaterales más prometedores para que el mundo avance en la dirección correcta. Porque claramente nos encontramos en un parteaguas civilizatorio, en el que el gran desafío consiste en abandonar patrones de consumo y producción de una industrialización sostenida en el bombeo de energía fósil a la economía y en la degradación de ecosistemas por contaminación y cambio de uso de suelo, lo que ha posibilitado el crecimiento exponencial de la población humana, así como del flujo de energía y materiales per cápita. Los ODS ponen las bases para que el sistema humano global empiece a operar dentro de los límites físicos y funcionales que le imponen los ecosistemas de la Tierra y la biosfera, en el marco de la gran aspiración por erradicar la pobreza y el hambre, hacer prevalecer los derechos humanos y asegurar el bienestar de las generaciones futuras.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> 4 y 5 de septiembre de 2016, en Hangzhou, China.

## Bibliografía

- Carstens, A., y P. Espinoza (2016), “El Acuerdo de París entrará pronto en vigor, es hora de que el dinero empiece a moverse”, *El Universal*, 1 de octubre de 2016 (Opinión).
- Hutchinson, G.E., *et al.* (1970), “The Biosphere”, *Scientific American* 223 (3), septiembre de 1970 <<https://www.scientificamerican.com/article/the-biosphere-1970-09/>>.
- IPCC (2014), *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)], IPCC, Ginebra, <<https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>>.
- Meadows, D., Jorgen Randers y Dennis Meadows (2004), *Limits to Growth: The 30-Year Update*, Chelsea Green Pub, Burlington (Vermont).
- Millennium Ecosystem Assessment* (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Washington, Island Press <<http://www.millenniumassessment.org/en/index.html>>.
- Odum, E.P. (1972), *Ecología*, México, Nueva Editorial Interamericana.
- OECD (2008), *OECD Environmental Outlook to 2030*, París, OECD.
- (2011), *Towards Green Growth*, París, OECD.
- (2012), *OECD Environmental Outlook to 2050. The Consequences of Inaction*, París, OECD.
- ONU (1972), *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 16 de junio de 1972.
- Rockström, J., *et al.* (2009), “A safe operating space for humanity”, *Nature*, vol. 461, 24 de septiembre de 2009.
- (2009), “Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity”, *Ecology and Society*, 14(2): 32 <[www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/](http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/)>.
- Semarnat (2013), *Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1990-2010*, México, INECC.
- Steffen, W., *et al.* (2015), “Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet”, *Science*, 13 de febrero de 2015, vol. 347, núm. 6223, DOI: 10.1126/science.1259855 <<http://science.sciencemag.org/content/347/6223/1259855?sid=a09e735e-9b0c-4387-abb4-4070006c11f3>>.
- WCED (1987), *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, ONU, Oxford University Press.



# Medio ambiente sano, condición para una vida digna y segura

Julia Carabias\*

**L**as reformas económicas, sociales y políticas, aunque indispensables, no serán suficientes para alcanzar el objetivo al que aspiramos de un México sin pobreza, justo, equitativo, incluyente, próspero y con bienestar social, si no se acompañan con urgentes y profundas medidas de sustentabilidad ambiental que reorienten el modelo económico hacia el desarrollo sustentable. De lo contrario, la presión sobre los recursos naturales nacionales continuará incrementándose en las siguientes décadas limitando las oportunidades del desarrollo futuro. Entre las principales causas de la presión cabe destacar, entre otras, el aumento y dispersión de la población, el crecimiento de la economía y los patrones de consumo y producción que no internalizan el costo de la degradación ambiental.

Muchos procesos o funciones de la naturaleza son esenciales para la sobrevivencia de todos los seres vivos, incluyendo evidentemente a los humanos. Existe poca conciencia en la sociedad acerca de la dependencia que tenemos de estas funciones vitales, llamadas servicios ambientales o ecosistémicos, y, sin embargo, son las que proporcionan alimento, madera, fibras, medicinas, regulan el ciclo hidrológico, renuevan el suelo y mantienen su fertilidad, capturan bióxido de carbono y generan oxígeno, entre muchos otros beneficios. Un supuesto erróneo es que la tecnología puede sustituir estos procesos naturales, y ha quedado probada la falsedad de esta aseveración; gran cantidad de estudios científicos han demostrado que la interferencia de las actividades humanas en los fenómenos naturales no tiene precedente y que se han rebasado varios límites planetarios que ponen en riesgo una vida segura para la humanidad, como son la pérdida de la diversidad genética, la alteración del ciclo del nitrógeno y del fósforo, el cambio de uso de suelo, el cambio climático y otros más que están en proceso de llegar a una situación de riesgo (Stockholm Resilience Center, 2016).

México cuenta con el capital natural y social suficiente para lograr una buena calidad de vida para su población, pero si se mantienen las actuales tendencias que degradan la naturaleza, las posibilidades de atender el bienestar social van a disminuir. Se requiere transformar la gestión de los recursos naturales y enfocarla en la sustentabilidad ambiental. Los avances, aunque sustantivos, son insuficientes y, sobre todo, muy lentos, ya que falta voluntad política para adquirir un compromiso intergeneracional y para asumir los costos políticos de una planeación de largo

\* Profesora de la Facultad de Ciencias de la UNAM.

plazo que reoriente la economía hacia el desarrollo sustentable para alcanzar un futuro más seguro y próspero.

### **Contexto global**

Las reflexiones y acuerdos alcanzados en los foros multilaterales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los distintos mecanismos que se desprenden de ellos constituyen una importante contribución para la elaboración de las agendas nacionales en la ruta del desarrollo sustentable y, particularmente, en las medidas necesarias de sustentabilidad ambiental.

Hace 30 años el mundo conoció un estudio de la ONU, *Nuestro futuro común*, llamado también Informe Brundtland, por haber sido producto de una comisión encabezada por la primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, en la que se acuñó el concepto de desarrollo sustentable. Cinco años después, en 1992, el concepto había sido adoptado por todos los jefes de Estado reunidos en la Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo, mejor conocida como Cumbre de Río o de la Tierra. Su éxito consistió, entre otras cosas, en la sencillez de una profunda formulación sobre el desarrollo sustentable: “aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones” (CMMAD, 1988).

Al paso del tiempo los países avanzaron de manera desigual hacia este nuevo modelo de desarrollo, pero los logros fueron precarios y para inicios de 2010 los indicadores sociales, económicos y ambientales siguieron manifestando una situación de alerta. Por ejemplo, más de 1 000 millones de personas seguían viviendo en la pobreza extrema, uno de cada siete habitantes estaba malnutrido, la desigualdad entre los países ricos y pobres se acentuó, las tendencias de degradación del agua, el suelo, los océanos y los ecosistemas terrestres continuaron al alza, al igual que el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, entre muchos otros. Faltó voluntad política de los gobiernos y capacidad de las sociedades para integrar las dimensiones ambiental, social y económica en las agendas nacionales que encaminaran los procesos hacia el desarrollo sustentable (Grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la sostenibilidad mundial, 2012).

En ese contexto, en la Cumbre de Río+20, de 2012, se renovó el compromiso y se reafirmó la necesidad de alcanzar el desarrollo sustentable

promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo una ordenación integrada y sustentable de los recursos naturales y los ecosistemas que preste apoyo, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano, y facilite al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y emergentes (ONU, 2012).

Con la finalidad de acelerar los procesos para alcanzar estas prioridades y metas, en 2015, una vez concluido el periodo de los Objetivos de Desarrollo del

**Cuadro 1.** Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados  
a los recursos naturales renovables

---

- ODS 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
  - ODS 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
  - ODS 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
  - ODS 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
  - ODS 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
- 

Milenio y evaluados sus alcances, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una nueva serie de compromisos, los conocidos como Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>1</sup> (ONU, 2015). Se trata del esfuerzo más completo e integral que se haya formulado en el ámbito global para orientar las agendas de los países hacia el desarrollo sustentable integrando sus tres dimensiones, social, económica y ambiental. La Agenda 2030 es ambiciosa y compleja, pero constituye una enorme oportunidad para enfrentar los grandes retos de la humanidad en el siglo XXI. Como bien lo señala Alicia Bárcenas, “es una agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente” (Cepal, 2015).

En el cuadro 1 se presentan cinco de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que están vinculados a los temas de análisis de este texto.

**La situación de la sustentabilidad ambiental nacional**

México no es un país que se caracterice por sus progresos significativos en la ruta hacia el desarrollo sustentable. Cuando más, ha avanzado en su dimensión ambiental, pero de manera desarticulada en los componentes económico y social. Además, frente a las recurrentes crisis económicas y recientes problemas sociales, los temas ambientales se ubican en una muy baja prioridad de la agenda nacional, lo cual agrava la situación, sin que la sociedad reaccione mayormente.

La sustentabilidad ambiental se enfrenta a un conjunto de problemas multidimensionales que tienen que ver con la dinámica demográfica, el crecimiento económico, los inadecuados patrones de consumo y producción y el acceso desigual a los recursos naturales y sus beneficios, entre otros. Sobre estos temas trataré de aportar algunas reflexiones desde la perspectiva de los recursos naturales renovables: agua, suelo y biodiversidad.

<sup>1</sup> Los términos sustentable y sostenible son equivalentes.

La población nacional en 2010 era de 112.3 millones de personas (INEGI, 2010); se calcula que en 2014 pasó a 119.7 millones y se espera que para 2050 llegue a 150 millones (Conapo, 2015). En 2014 se registró que 46.2% de la población vivía en condiciones de pobreza, es decir 55.3 millones de personas, de las cuales 17 millones se ubican en el medio rural (61% de la población rural) (Coneval, 2014). Para atender la demanda de una población que aspira a mejorar sus condiciones de vida (55 millones), más la de la población adicional que aún no ha nacido (alrededor de 30 millones), así como para mantener la demanda de quienes ya alcanzaron niveles de bienestar aceptables (65 millones), será necesario para el año 2050, al menos duplicar la producción de alimentos e incrementar en un tercio el abastecimiento de agua. Con los mismos procesos productivos y tecnologías actuales esta demanda generaría presiones insostenibles sobre los recursos naturales, agua, suelo y biodiversidad, ya de por sí fuertemente deteriorados en la actualidad. Es evidente que no puede continuarse con las tendencias actuales.

La población (potencial) económicamente activa (PEA), en 2010, era de 73 millones de personas (entre 15 y 64 años), las cuales aumentarán a 88 millones en el año 2025 y a 95 millones en 2050 (Conapo, 2015). Esta PEA seguirá presionando igualmente los recursos naturales en las siguientes décadas.

La población urbana es la más demandante de recursos naturales y servicios ambientales, no sólo porque representa el mayor número de mexicanos (77%, es decir 86.2 millones de personas en 2010 y se estima llegarán a ser cerca 135 millones en 2050), sino además por los estilos de vida basados en un consumismo desenfrenado. En 2020, se calcula vivirán en ciudades mexicanas 105 millones de personas, 19 millones más que en la actualidad, que demandarán servicios urbanos. Según Vilalta (2012), las regiones que más dinamismo están desarrollando son las ciudades de la frontera norte, por su integración con la economía estadounidense; el Bajío, junto con Tlaxcala y Puebla, por el despegue industrial, y Yucatán y Quintana Roo por el sector servicios. Todas estas regiones se caracterizan por su disponibilidad de agua limitada y la presión en el recurso hídrico aumentará, tal como se describe más adelante.

Por su parte, la población rural (la que vive en localidades de menos de 2500 personas), aunque en términos porcentuales está disminuyendo (34, 29, 25, 23% en 1980, 1990, 2000 y 2010, respectivamente), todavía hasta 2010 seguía aumentando en términos absolutos (22.7, 23.5, 24.7 y 25.8 millones de personas en los mismos años); se calcula que esta tendencia pronto cambiará y para 2050 el número podrá descender a 15 millones debido a la urbanización del país. A pesar de la paulatina disminución del número de habitantes en el medio rural durante las próximas décadas, esta población seguirá ejerciendo una fuerte presión sobre los ecosistemas y recursos naturales, al menos en la siguiente década, por varias razones; entre ellas destacan tres:

Primera, la producción agropecuaria no sustentable que, a base de tecnologías sin criterios ambientales, provoca el deterioro del suelo y, después de unos pocos años de uso, debe ser abandonado para dar paso a la apertura de nuevas tierras para la agricultura y ganadería, incrementando así la deforestación.

Segunda, la tendencia hacia la dispersión de la población campesina y el incremento de pequeñas localidades rurales ubicadas sobre ecosistemas naturales debido a causas sociales, políticas, económicas, religiosas e incluso a la corrupción. En 2010, INEGI reportó 173 000 localidades menores de 500 personas, en las que habitaban un poco más de 10 millones de personas.

Tercera, los campesinos, ejidatarios y comuneros están envejeciendo, pero siguen siendo los titulares de los certificados parcelarios. Muy pocos jóvenes son dueños de la tierra. Los niños y jóvenes de entre cero y 25 años que los sucederán, quienes en 2010 eran aproximadamente 14 millones de personas, más los que han nacido después, tienen pocas posibilidades de adquirir derechos agrarios. De continuar las políticas agrarias y agropecuarias actuales, esta nueva generación presionará intensamente los recursos naturales remanentes y tendrá pocas esperanzas de lograr una vida digna. El camino que sigan los jóvenes los puede llevar a varios derroteros según las circunstancias de cada región y familia: por un lado, podría ser que los padres, los titulares de las parcelas, subdividan los terrenos de sus parcelas entre los (o algunos de los) hijos; generalmente, las partes de las parcelas que aún conservan vegetación original son las que se suelen entregar a los hijos para desmontarlas y trabajarlas, con lo cual continuará la deforestación. Otra opción podría ser que los hijos emigren, como ya ocurre en un alto porcentaje, desarraigándose del territorio originario, desintegrando familias y exponiéndose a los conflictos sociales y económicos y a la inseguridad que la migración conlleva. Otra posibilidad, más sustentable —ambiental, social y económicamente—, es que las familias campesinas decidan diversificar la producción con actividades no agrícolas, a lo que algunos llaman “la nueva ruralidad” (García, 2012). Ésta es una tendencia que ya se está expresando, aunque no necesariamente en el camino de la sustentabilidad. Pacheco (2012) reporta que 40% de los hogares rurales en 2003 tenían ingresos laborales sólo agropecuarios, 30% vivían de ingresos exclusivamente no agropecuarios y 14.4% combinaban ambos; el restante 13.5% vivía de transferencias gubernamentales, familiares o remesas. En un esquema de sustentabilidad, los hijos de comuneros y ejidatarios no pueden aspirar al mismo modelo de sobrevivencia basada en el reparto y apertura de nuevas tierras para las actividades agropecuarias convencionales, las cuales, en extensas regiones del país, han reproducido la pobreza y provocado un intenso deterioro ambiental. Una alternativa de producción diversificada que respete la capacidad de renovación de la naturaleza permitirá que el bono demográfico no engrose las filas del desempleo o de la delincuencia, sino, por el contrario, encuentre alternativas productivas, nuevos empleos e ingresos a partir del uso sustentable de los recursos naturales renovables y sean éstos el motor del desarrollo regional. En muchas regiones del país hay experiencias piloto que han probado su viabilidad social, económica y ambiental; no obstante, su fomento no se incorpora en las políticas públicas y quedan como historias de éxito aisladas.

A continuación se presenta la situación de los recursos agua, suelo y biodiversidad: su estado actual, las causas de su degradación y las principales líneas de acción para un cambio hacia la sustentabilidad.

### **La situación del recurso hídrico**

El derecho humano al agua fue incluido en la Constitución mexicana en 2012, junto con el deber del Estado de garantizar el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. No obstante, aún no es un derecho que haya alcanzado a todos los mexicanos.

En México, las estadísticas muestran que un poco más de 10 millones de personas todavía no tienen acceso a los servicios de agua entubada y 12 millones carecen de servicio de drenaje. Cabe aclarar que esta estadística considera que las personas tienen servicio de drenaje cuando cuentan con una conexión a la red pública de drenaje, o bien, con fosa séptica o tubería con desalojo a barrancas, grietas o cuerpos de agua. Esto último es inaceptable desde criterios de sustentabilidad ambiental, y encubren el rezago en este tema; no se puede considerar que una tubería que desaloja en las barrancas, grietas o cuerpos de agua resuelve la necesidad de saneamiento. Las descargas domésticas e industriales sin tratamiento y el exceso de agroquímicos han provocado que una gran parte de las cuencas hidrológicas del país estén contaminadas; esto es particularmente grave en las cuencas del Valle de México y Lerma-Santiago. De las aguas recolectadas por el sistema de alcantarillado sólo se trata la mitad (Conagua, 2013).

Por otro lado, la mayor cantidad de agua disponible en México se utiliza para las actividades agrícolas (75.7%, Conagua, 2013) con una muy baja eficiencia, ya que se desperdicia entre 40 y 60% por las malas prácticas en los métodos de riego. El uso desmedido e inadecuado de agua para riego ha provocado la sobreexplotación de 106 acuíferos, además de la degradación de los suelos por salinización, ya que el agua acumulada en el suelo agrícola se evapora y provoca el depósito de sales y la pérdida de la fertilidad (Carabias y Landa, 2005).

La presión sobre el recurso hídrico en el país varía por regiones según sus características naturales, crecimiento poblacional y económico. En el Valle de México el grado de presión ya es crítico (117%), y en la península de Baja California y en la región del río Bravo es muy fuerte. De seguir las tendencias actuales estas dos regiones pasarán en 2030 a un estado crítico; las entidades del norte a un estado de presión muy fuerte; la cuenca del Lerma-Santiago a una presión fuerte, y Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, Guerrero, los estados del centro y Yucatán se colocarán en un grado de presión entre media y fuerte, con graves consecuencias para los ecosistemas naturales, el bienestar social y la economía de las regiones, lo cual se agravará por los efectos del cambio climático. En estas condiciones, la disponibilidad natural media de agua por habitante al año se seguirá reduciendo. En México la disponibilidad natural de agua ha disminuido de 17 700 a 4 000 m<sup>3</sup>/hab/año entre 1950 y 2012; se espera que para 2030 baje aún más, quizá hasta 3 400 m<sup>3</sup>/hab/año.

Resulta indispensable modificar la política hídrica en el país para lograr una gestión sustentable. De entrada, se debe hacer valer el principio de la Ley de Aguas Nacionales sobre la medición del caudal ecológico. Esto significa que, en el manejo de los cuerpos de agua, tanto subterráneos como superficiales, debe considerarse el volumen de agua que necesitan los ecosistemas para mantenerse funcio-

nando de manera sana y evitar llegar a un estatus de sobreexplotación. Éste es un principio básico de equidad intergeneracional.

Además, es necesario contener el crecimiento de la demanda de agua, hacer más eficiente su uso y crear una cultura nacional sobre su uso sustentable; aumentar sustantivamente la inversión (casi duplicarla) para reducir el rezago de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; revertir la explotación de acuíferos y conservar o restaurar la vegetación de las riberas, de los nacimientos de agua y de zonas de recarga de acuíferos, para garantizar la integridad funcional de estos ecosistemas acuáticos.

La gestión del agua está integrada a la del medio ambiente y la realiza el Estado mexicano mediante la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En cada cambio de administración, sexenio tras sexenio, resurge el debate sobre la conveniencia o no de separar la administración del agua del sector ambiental. Este desmembramiento institucional sería un enorme retroceso (como lo fue en 2001 el de la pesca), ya que el recurso hídrico es un recurso natural renovable que debe entenderse y gestionarse de manera integral con el resto de los componentes de los ecosistemas y de los otros recursos.

Adicionalmente, el marco normativo sobre el agua ha estado en debate por muchos años. Es indispensable actualizar la legislación y expedir inmediatamente su reglamento para operar de manera eficiente. La última reforma profunda a la Ley de Aguas Nacionales fue en 2004 y uno de sus artículos transitorios mandató la expedición de un reglamento en seis meses, lo cual nunca ocurrió, en detrimento de una gestión integral. Desde hace varios años se encuentra en discusión una nueva iniciativa de ley, que, por la falta de consensos, está frenada en el Poder Legislativo.

### **La situación del suelo**

El suelo es un recurso natural poco valorado; no es sino hasta que se degrada cuando se cobra conciencia de la dependencia que tenemos las sociedades humanas de este recurso. El suelo es un componente de soporte de los ecosistemas naturales y el sostén de la vida. Entre sus funciones en el ecosistema se pueden mencionar: el suministro de nutrientes a las plantas, la descomposición de materia orgánica, la captura y secuestro de carbono, la infiltración de agua que recarga a los acuíferos y la regulación de las cuencas hidrográficas, entre otros. Uno de los servicios ambientales más significativos y obvios para las sociedades es que el suelo es la base de la producción de alimentos.

No obstante su importancia, entre una mitad y dos tercios de suelo del territorio nacional se encuentra con algún grado, entre leve y extremo, de degradación por las malas prácticas de su uso. Esta degradación se expresa en la erosión (hídrica y eólica), la salinización (exceso de sales por inapropiadas tecnologías de riego), la pérdida de fertilidad (por su excesivo uso sin descanso y rotación), la compactación (por el excesivo pisoteo del sobrepastoreo del ganado vacuno) y la contaminación (por abuso de agroquímicos). La causa principal de la erosión se debe a la

eliminación de la cobertura vegetal de los ecosistemas provocada, sobre todo, por la apertura de la frontera agropecuaria, particularmente en tierras con pendientes no aptas para los cultivos. La aplicación excesiva de agroquímicos acaba con la dinámica natural del suelo y con su posibilidad de renovación, además de contaminar los suelos y el agua y, con ello, afectar la salud de los seres vivos.

La gestión del suelo siempre ha estado relegada a segundo término. Por lo general su atención se limita a la aplicación de medidas correctivas en las parcelas o a la construcción de gaviones o relleno de zanjas para disminuir la erosión, pero se carece de una política de prevención y manejo sustentable de los suelos. La legislación sobre suelos es muy pobre, está dispersa y sesgada y no enfrenta el problema de raíz.

Es necesario establecer una entidad administrativa federal de alto nivel, en el seno de la institución ambiental, responsable de diseñar, coordinar y aplicar una política sobre la conservación, manejo sustentable y restauración de suelos, que se integre con las políticas alimentarias, ambientales y de manejo de cuencas. Además, se requiere elaborar un marco normativo integrado y coherente, que dé sustento jurídico a las políticas integrales sobre este recurso natural, el cual, cuando está mal manejado, deja de ser renovable en una escala de tiempo humana.

### **La situación de la biodiversidad**

En México están representadas aproximadamente 10% de todas las especies que existen en el planeta y prácticamente todos los tipos de ecosistemas, excepto los fríos más extremos. Por eso somos un país megadiverso. Esta característica de México le confiere una responsabilidad ineludible para garantizar que los cientos de miles de especies —quizá más de un millón— ubicadas en nuestro territorio sigan existiendo, con la menor interferencia humana posible, para evitar la interrupción de los procesos evolutivos y detener la pérdida de biodiversidad.

Un primer problema es que aún estamos lejos de conocer el total de la biota mexicana. A pesar de las aportaciones realizadas durante más de dos siglos por cientos de científicos que han estudiado nuestra biodiversidad, y de los extraordinarios esfuerzos de compilación, fomento y sistematización de este conocimiento que ha realizado la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), sólo conocemos un fragmento de la riqueza que tenemos; se han registrado por la ciencia cerca de 100 000 especies en México, posiblemente menos de 10% del total existente. Dentro de esta biodiversidad muchas especies son únicas de nuestro territorio, es decir, son endémicas; ésta es la situación de la mitad de la flora mexicana. Además, se reconoce que México es centro de origen de, al menos, unas 100 especies de plantas cultivadas, entre las que destacan el maíz, el frijol, la calabaza, el cacao, la vainilla, el aguacate y los nopales, entre otras. El estudio de la biota mexicana es un esfuerzo que debe seguirse impulsando.

Como se mencionó al inicio de este texto, la biodiversidad aporta servicios ambientales o ecosistémicos indispensables para la sobrevivencia de los seres vivos y, por supuesto, de los humanos. La biodiversidad constituye el capital natu-



ral del país, es decir, la base natural del desarrollo; sin la biodiversidad y sus servicios ambientales no puede haber bienestar social. Cabe añadir que la mayor parte de los territorios en donde aún se mantienen ecosistemas naturales en buen estado de conservación pertenecen, principalmente, a ejidos o comunidades indígenas.

La forma de uso de la biodiversidad y de los servicios ambientales ha transformado paulatinamente los ecosistemas naturales del país y sus paisajes. La principal causa de transformación de las selvas y bosques es la eliminación total de la vegetación para utilizar el suelo y sus nutrientes para actividades agrícolas y ganaderas.

Por otro lado, la extracción de la biodiversidad que no implica la transformación completa de los ecosistemas, sino sólo algunos componentes de éstos, ocurre durante la realización de las siguientes actividades productivas: la ganadería de libre pastoreo en zonas áridas y semiáridas, ya que el ganado se alimenta de ramonear parte de la flora nativa de los ecosistemas desérticos; la extracción de recursos forestales, maderables y no maderables, de bosques y selvas; el aprovechamiento de la fauna silvestre de los ecosistemas naturales; la pesca de los recursos marinos y de agua dulce, entre otras. Cuando estas actividades se realizan sin atenderse a la normatividad, lo cual es muy común, se genera un proceso de sobreexplotación que pone en riesgo a las especies.

La aplicación de tecnologías y modalidades inadecuadas en estas actividades productivas, el rechazo a incorporar criterios ecológicos para realizarlas, la incertidumbre en la tenencia de la tierra y los conflictos agrarios, la falta de vigilancia y de voluntad para aplicar la ley, la corrupción, la incapacidad e irresponsabilidad de muchos funcionarios públicos, la falta de estructuras de gobernanza, la presión de organizaciones caciquiles con intereses económicos, el control del crimen organizado sobre actividades forestales, pesqueras y de extracción de flora y fauna en ecosistemas estratégicos, son sólo algunos factores de una larga lista que ha provocado severos daños en los ecosistemas naturales y su funcionamiento y ha presionado fuertemente a la biodiversidad. Muchas especies se encuentran en situación de riesgo o peligro de extinción, disminuyendo el potencial de uso de nuestro capital natural y comprometiendo el bienestar de la población.

Algunos indicadores de esta situación dan fe de lo mencionado: el país ya perdió al menos 50% de sus ecosistemas naturales originales; cerca de 70% de la superficie ocupada por selvas y bosques desapareció y una buena parte de los remanentes están fragmentados o degradados por la extracción inadecuada de los recursos forestales. Los desiertos están sobrepastoreados por el ganado vacuno, lo que provoca un cambio en su composición florística y faunística y la compactación de sus suelos por el pisoteo, que evita la filtración de agua. Los manglares y otros humedales, indispensables para la regulación del ciclo hidrológico y la atemperación de los efectos de los fenómenos hidrometeorológicos extremos, han sido desplazados por infraestructura turística y otros servicios. El 86% de las pesquerías están en categoría de sobreexplotadas o en su máximo rendimiento; la pesca ilegal ha llevado a un punto de extinción en su medio natural a un mamífero marino endémico, la emblemática vaquita marina (*Phocoena sinus*), por el abuso de la

pesca en zonas restringidas, sobre todo de la pesca ilegal de la totoaba (otra especie en peligro de extinción) y por el uso de artes de pesca prohibidas. La sobreexplotación de cuerpos de agua llevó a la extinción a 15 especies endémicas de peces dulceacuícolas y 120 más están amenazadas; la introducción de especies exóticas amenaza a las poblaciones nativas de flora y fauna, terrestre y acuática, por sólo hacer un breve recuento de la crítica situación en la que se encuentra la biodiversidad de nuestro país, es decir, nuestro capital natural.

Es indispensable impulsar políticas e instrumentos que aceleren la protección de la biodiversidad y detengan su pérdida. Las áreas naturales protegidas (ANP) han demostrado ser el mejor instrumento, pero se requiere un esfuerzo mayor para incrementar la superficie bajo protección, consolidar su manejo, apoyar a quienes viven legalmente en estos territorios con proyectos productivos sustentables y aplicar la ley para evitar los ilícitos en estas áreas. Para ello es necesario fortalecer a la institución responsable de esta función, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con mayor presupuesto y personal especializado.

Otro instrumento de conservación es el pago por servicios ambientales (PSA), que beneficia a los dueños de las tierras que tienen ecosistemas naturales en buen estado de conservación. El PSA debe ser reforzado con más recursos económicos y sus reglas de operación deben ser revisadas para que se convierta en un instrumento eficaz para el largo plazo.

En las áreas que no están bajo régimen de protección es necesario fomentar actividades productivas sustentables, con los dueños de la tierra, que generen empleos y nuevos ingresos regionales, con el mínimo impacto posible a la biodiversidad, mediante el manejo forestal sustentable, las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre, el ecoturismo, entre otras actividades que diversifiquen la producción en el campo.

Deben seleccionarse regiones prioritarias por su alta biodiversidad, con amenazas de cambio de uso de suelo, y donde la población humana se encuentre en condiciones de marginación, para establecer programas especiales de superación de la pobreza y de conservación y uso sustentable de la biodiversidad. Dichos programas, regionales y locales, deben surgir de procesos participativos con las comunidades, acompañados de instrumentos de planeación como son los ordenamientos ecológicos u ordenamientos comunitarios del territorio. La implementación de los programas requiere la coordinación de todas las instancias de gobierno involucradas y de los distintos órdenes de gobierno, con esquemas de reglas de operación únicas y recursos económicos integrados en algún mecanismo financiero transparente y multianual.

### **La gestión sustentable de los recursos naturales**

En los últimos 25 años han ocurrido cambios sustantivos y positivos en las políticas públicas sobre la gestión de los recursos naturales renovables. En relación con las instituciones gubernamentales, en el ámbito federal se crearon, en 1992, la Conabio, el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y, en 1994, se integró la gestión de la conservación con la del uso de

los recursos pesqueros, forestales, agua, suelo y biodiversidad, en una sola dependencia y se elevó a rango de secretaría de Estado (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca); esta transformación también ocurrió en muchas entidades federativas. En 2001 se creó la Comisión Nacional Forestal. Sin embargo, en contraste con estos avances, se produjo un retroceso: el presidente Fox, respondiendo a presiones económicas de la industria pesquera, desintegró la pesca del sector ambiental, quedando la actual Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).

Durante estos cinco lustros se han diseñado y aplicado nuevos programas (de Áreas Naturales Protegidas, de Conservación y Aprovechamiento de la Vida Silvestre, de Pesca Responsable, de Desarrollo Forestal, de Cambio Climático) y diversos instrumentos (la Carta Nacional Pesquera, el Ordenamiento Ecológico, el Pago por Servicios Ambientales, las estrategias nacionales sobre cambio climático y sobre biodiversidad, entre otros). También se modernizó profundamente el marco legal, reformando leyes y promulgando nuevas, e incluso se reformó la Carta Magna para incluir el derecho de todas las personas a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar (artículo 4º), el derecho humano al agua, el deber del Estado de garantizar el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, las bases para el desarrollo de un sistema federal de responsabilidad ambiental, y el mandato al Estado para conducir un proceso nacional de desarrollo sustentable (artículo 25). Destaca, en los últimos años, el involucramiento más activo del Poder Judicial en la tutela de los derechos ambientales y en la ampliación de las vías de acceso a la justicia para la defensa de derechos ambientales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido varias intervenciones sustantivas en la interpretación de la legislación ambiental. Lamentablemente no se puede decir lo mismo respecto a la aplicación de la ley, área en la que ha habido francos retrocesos; la falta de recursos económicos y humanos en las instituciones responsables, y de voluntad política, ha creado un ambiente de impunidad, propicio para la constante violación de las leyes ambientales.

También es preocupante la ausencia de la presión social organizada para exigir, sin titubeos, la aplicación de las políticas ambientales y de la normatividad ambiental. La sociedad civil se ha organizado para la defensa de temas puntuales, coyunturales y locales, pero muy pocas organizaciones trabajan en el ámbito nacional con una visión de largo plazo. Esta misma crítica se aplica a los partidos, los cuales, en general, no incluyen, por falta de interés y conocimiento, el tema ambiental en sus agendas o lo hacen sin rigor y seriedad.

La construcción del desarrollo sustentable rebasa el ámbito gubernamental. Es un asunto que compete a toda la sociedad mexicana. Sin embargo, los puentes comunicantes entre sociedad y gobierno, entre sectores, entre la ciencia y la toma de decisiones, no están construidos. En el campo ambiental existen algunos consejos consultivos que han perdido dinamismo, que no asumen responsabilidades y no influyen en la toma de decisiones; las organizaciones de la sociedad no rinden cuentas a sus representados, falta transparencia. En realidad, esto es el reflejo del vacío que priva por la inexistencia de una sociedad civil organizada para todo el

país en materia ambiental. Se deben fortalecer estos espacios de participación social, con reglas claras, con definición de sus alcances, que incluyan los problemas del ámbito local y que contribuyan en la toma de decisiones hacia el desarrollo sustentable. Para ello es indispensable fortalecer los mecanismos de transmisión de información e incrementar la conciencia, la educación y el compromiso social sobre los temas ambientales.

Es necesario transitar hacia una nueva generación de instituciones y mecanismos de gestión que respondan a los retos globales ambientales y sociales del siglo XXI. Las políticas públicas ya no pueden ser sectorializadas, compartimentalizadas. Deben diseñarse y ponerse en práctica atendiendo los problemas nacionales con una visión integral y territorial, multidisciplinaria, determinando los factores de presión y las fuerzas de cambio que resuelvan los problemas de fondo. Lo anterior requiere mecanismos obligatorios, de coordinación, que sean transparentes y cumplan con la rendición de cuentas entre las instituciones y los órdenes de gobierno, así como la apertura de espacios de participación de la sociedad para la toma de decisiones. No todas las comisiones intersecretariales han sido suficientemente eficaces. Quizá sería necesario pensar en un gabinete de desarrollo sustentable como lo tienen otros países.

A manera de ejemplo. La producción de alimentos es un factor clave de la seguridad alimentaria. Como hemos señalado a lo largo del texto, por un lado, será necesario duplicar la producción para atender la demanda de las siguientes tres décadas, y por el otro, sabemos que esta producción, tal como se realiza en la actualidad, es la principal causa de la degradación del suelo, de la alteración del ciclo hidrológico y ha contribuido profundamente a la pérdida de la biodiversidad nacional. Alcanzar la meta aspiracional enunciada por el ODS 2 “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” no podrá lograrse con los esquemas actuales. Se debe establecer un programa especial, que incluya la dimensión económica, social y ambiental, y los mecanismos de coordinación entre las instituciones involucradas, al menos de las siguientes secretarías: Hacienda y Crédito Público; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Desarrollo Social; Economía; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Salud, así como de los diversos órganos desconcentrados y con la concurrencia de las entidades federativas.

La dimensión ambiental de la producción de alimentos debe contribuir con soluciones reales para mejorar la productividad sin dañar el capital natural: aportar los criterios ambientales de una agricultura, ganadería y pesca sustentables, adecuados a cada una de las distintas regiones ecológicas del país; fomentar la diversificación de la producción de alimentos a partir de la rica biodiversidad nacional; detener el cambio de uso de suelo para la expansión agropecuaria; diseñar y aplicar mecanismos de restauración de suelos degradados y de recuperación de espacios marinos o dulceacuícolas sobreexplotados; ordenar los territorios aptos y definir los no aptos para la producción de alimentos; establecer las salvaguardas de la aplicación de tecnologías modernas riesgosas; rescatar los sistemas tradicio-

nales de conocimiento; desarrollar y aplicar herramientas para medir y evaluar los impactos potenciales, entre otros.

### **Acelerar la ruta hacia el desarrollo sustentable**

La inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la agenda nacional constituye una gran oportunidad para alcanzar un México más justo, equitativo, próspero, con una vida digna y un medio ambiente sano. Esta oportunidad se puede aprovechar en la construcción de un Plan Nacional de Desarrollo Sustentable 2018-2024 que aborde los problemas nacionales con una visión integral y desemboque en los programas necesarios con líneas de acción que incluyan, de manera transversal, las dimensiones ambiental, social y económica.

Es muy importante, en la elaboración de la nueva generación de políticas públicas, superar las visiones fragmentadas, los capítulos independientes sectoriales, que no sólo no han favorecido el avance hacia el desarrollo sustentable, sino que, incluso, se han formulado con objetivos enfrentados. La necesidad de una planeación transversal, integral, que privilegie la coordinación entre sectores e instituciones se convierte en una prioridad y en una condición del desarrollo sustentable.

México ya cuenta con un importante ejercicio de este tipo en materia de biodiversidad que se expresa en la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y el Plan de Acción 2016-2030 (Conabio, 2016), elaborada por el gobierno federal bajo la conducción de la Conabio. Este documento, en cuya formulación participaron 370 expertos de todos los sectores, así como del gobierno y la sociedad, establece las estrategias y líneas de acción prioritarias para la atención de la biodiversidad. Falta ahora su implementación y que sea tomado en cuenta en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

A manera de síntesis, se presentan a continuación las principales propuestas de cambio para la sustentabilidad ambiental del desarrollo, mencionadas en este texto:

#### *Fortalecimiento de las políticas sobre recursos naturales renovables para la sustentabilidad ambiental*

- Modificar la política hídrica para una gestión sustentable, que incluya: la medición y respeto del caudal hídrico; contener el crecimiento de la demanda de este recurso, hacer más eficiente su uso (particularmente en la agricultura) y crear una cultura nacional del agua; aumentar la inversión para reducir el rezago de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; revertir la explotación de acuíferos; conservar o restaurar la vegetación de las riberas, de los nacimientos de agua y recarga de acuíferos, y reformar el marco legal.

- Crear una entidad administrativa federal de alto nivel para la gestión del recurso suelo, en el seno de la institución ambiental correspondiente, responsable de diseñar, coordinar y aplicar una política sobre la conservación, manejo sustentable y restauración de suelos; elaborar un marco normativo integrado y coherente que dé sustento jurídico a las políticas integrales sobre este recurso natural.

- Fomentar el estudio de la biota mexicana; impulsar políticas e instrumentos que aceleren la protección de la biodiversidad y detengan su pérdida; incrementar la superficie bajo protección, consolidar el manejo de las áreas naturales protegidas, apoyar a quienes viven legalmente en estos territorios con proyectos productivos sustentables y aplicar la ley para evitar los ilícitos en estos territorios; fortalecer a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con mayor presupuesto y personal especializado; incrementar los apoyos económicos del programa de pago por servicios ambientales y mejorar sus reglas de operación.

- Fomentar las actividades productivas sustentables, con los dueños de la tierra, que generen empleos y nuevos ingresos regionales, mediante el manejo forestal sustentable, las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre, el ecoturismo, entre otras actividades, que diversifiquen la producción en el campo.

- Restaurar ecosistemas estratégicos que han sido degradados.

- Seleccionar regiones prioritarias por su alta biodiversidad, con amenazas de cambio de uso de suelo, y donde la población humana se encuentre en condiciones de marginación, para establecer programas participativos especiales de superación de la pobreza y conservación y uso sustentable de la biodiversidad, bajo la coordinación de todas las instancias de gobierno involucradas y de los distintos órdenes de gobierno, con reglas de operación únicas y recursos económicos integrados en algún mecanismo financiero transparente y multianual.

#### *Fortalecimiento del vínculo de las políticas demográficas y las ambientales*

- Fomentar una política de salud sexual y reproductiva, incluida la planificación familiar, información y educación, con especial urgencia en las zonas rurales marginadas.

- Ordenar la ubicación de los asentamientos humanos, para evitar la ocupación de sitios vulnerables que ponga en riesgo a la población, y que detenga y revierta su dispersión y no afecte los ecosistemas naturales estratégicos.

#### *Fortalecimiento institucional y novedosos mecanismos de gobernanza*

- Crear nuevas instituciones, políticas públicas y mecanismos de gestión que favorezcan la transversalidad, la visión territorial e integral, y que incluyan el ámbito federal y el local, para fortalecer el enfoque de la sustentabilidad ambiental en la construcción del desarrollo sustentable.

- Conformar un gabinete de desarrollo sustentable.

- Reformar el marco legal que favorezca la gestión de políticas públicas integrales, transversales y con enfoque territorial.

- Fortalecer a las instituciones responsables de la aplicación de la ley con recursos económicos y personal capacitado para la correcta realización de sus funciones.

- Propiciar espacios de participación de la sociedad organizada, que influya en la toma de decisiones con mecanismos transparentes y de rendición de cuentas.

## Bibliografía

- Carabias, Julia, y Rosalva Landa (2005), *Agua, medio ambiente y sociedad: hacia la gestión integral de los recursos hídricos en México*, México, El Colegio de México.
- CMMAD (1988), *Nuestro futuro común*, Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, Madrid, Alianza Editorial.
- Cepal (2015), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina* <[www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf](http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf)>.
- Conabio (2016), *Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030*, México, Gobierno de la República.
- Conagua, Semarnat (2013), *Estadísticas del agua en México, edición 2013*, México.
- Conapo (2015), *Proyecciones de la población 2010-2050*, en <[www.conapo.gob.mx/es/conapo/proyecciones-Datos](http://www.conapo.gob.mx/es/conapo/proyecciones-Datos)>. Última modificación: 23 de diciembre de 2015.
- Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014), Dirección de Información y Comunicación Social. <[www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)>.
- García, Brígida (comp.) (2012), *Los grandes problemas de México*. 1. *Población*, “Población económicamente activa: evolución y desafíos”, México, El Colegio de México.
- Grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la sostenibilidad mundial (2012), *Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir*, Nueva York, Naciones Unidas.
- INEGI (2010), *Censo de población y vivienda 2010*, México, INEGI.
- ONU (2012), Declaración de Principios, Cumbre de Río+20. A/CONF.2016/L.1
- (2015), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A/70/L.1
- Pacheco, Edith (2012), *Los grandes problemas de México*. 1. *Población*, “Evolución de la población que labora en actividades agropecuarias en términos socio-demográficos”, México, El Colegio de México.
- Stockholm Resilience Center (2016), <<http://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>>.
- Vilalta, Carlos (2012), *Los grandes problemas de México*. 1. *Población*, “Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020”, México, El Colegio de México.

## La relación México-EUA en la era Trump

Arturo Balderas\*

Advertencia: este capítulo podría ser editado en hojas intercambiables, debido a que por el estilo de “gobernar” de Donald Trump, presidente de Estados Unidos, la historia puede cambiar varias veces durante las 24 horas de cada día. A partir de ahora, la coyuntura se medirá en minutos, no en meses o años.

**L**a coyuntura que se abrió con la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, nos obliga a pensar en formas que vayan más allá de la ortodoxia con la que nuestro gobierno ha conducido las relaciones con aquella nación. Defender nuestra soberanía y la dignidad de los mexicanos es una obligación de todos los mexicanos y sus representantes en todos los niveles de gobierno.

Los mexicanos no iniciamos la andanada de agresiones con las que el ahora presidente nos denigra. Las relaciones entre México y Estados Unidos no han estado exentas de fricciones, en algunos momentos muy graves, como las invasiones en el puerto de Veracruz en 1914, Coahuila en 1846, la ciudad de México en 1947 y, por supuesto, la afrenta mayor que significó la pérdida de más de la mitad del territorio mexicano mediante la anexión de Texas, Nuevo México, California (Arizona era parte de California) a la Unión Americana.<sup>1</sup>

Por lo menos desde los años cincuenta del siglo pasado, con altas y bajas, esas relaciones se han mantenido en niveles de decoro y guardando formas elementales de diplomacia. Los desacuerdos se han dirimido por la vía de la negociación y el acuerdo político. Ese principio de convivencia civilizada parece haber quedado abolido a partir de enero de 2017, debido a las continuas agresiones del presidente Trump contra México y los mexicanos. Surge por ello la necesidad urgente de explorar cuál es la mejor estrategia para lidiar con sus embestidas, sin

\* Periodista.

<sup>1</sup> *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000. Véase también <<http://www.gob.mx/sedena/documentos/historia-del-ejercito-mexicano>>.



llegar al extremo de romper con una relación que, se quiera o no, tiene que continuar en virtud de los más de 3000 kilómetros de frontera que hay entre los dos países; la intensidad de las relaciones comerciales, y, principalmente, por los millones de mexicanos que viven en aquel país. En dos años, Trump logró cambiar la buena imagen que un gran número de norteamericanos tenía de las relaciones entre México y Estados Unidos, como resultado de las andanadas que durante su campaña lanzó contra de México y los mexicanos. No obstante, la opinión sobre nuestro país continúa siendo favorable entre los demócratas y desfavorable entre aquellos que se identifican con el discurso xenófobo de Trump.<sup>2</sup>

Es necesario diseñar una estrategia de defensa de nuestros intereses en general y, en particular, los de los mexicanos que residen en la Unión Americana, así como para el curso que seguirán las relaciones entre los dos países en los próximos años. Para ello, es indispensable abrir un abanico de posibilidades que se aparten de la ortodoxia que ciñe las relaciones entre naciones a la intervención de los jefes de Estado. Varias son las razones por las que es necesario explorar una relación distinta: la efectiva descentralización que existe en la toma de decisiones, muchas de las cuales se dan en el ámbito local y estatal, y que frecuentemente se apartan de la política diseñada en la capital del país; en los 50 estados que integran la Unión Americana están distribuidos los aproximadamente 35 millones de personas de origen mexicano; el impacto directo que esa gran comunidad tiene en las relaciones sociales, económicas y políticas en cada uno de esos estados.<sup>3</sup>

La intensidad con la que se relacionan mexicanos y estadounidenses es especial, y no se agota en las que se efectúan entre los ejecutivos de ambos países. De hecho, hay una estrecha coordinación entre los gobernadores de los estados fronterizos de ambas naciones y también entre los consulados de México y las autoridades estatales de Estados Unidos. A pesar de la intensidad de las relaciones entre los diversos niveles de los sectores público y privado, para México la relación con ese país sigue siendo un reto. Desentrañar, entender y aprovechar el funcionamiento de su complejo sistema democrático tiene en estos momentos un sentido de urgencia, derivado de la transición que se inició allí a partir de enero de 2017. Si tenemos que negociar con un presidente que no tiene un buen concepto de nuestro país, mejor hacerlo con todos los elementos de juicio a nuestra disposición.

A lo largo del siglo xx las relaciones entre los gobiernos federales de México y Estados Unidos se vieron rebasadas por los millones de ciudadanos de ambos

<sup>2</sup> De acuerdo con la organización PEW, en 2007, 47% de los norteamericanos tenía una opinión favorable de los mexicanos; en el mes de octubre de 2016, sólo 39% tenía una opinión favorable. 40% de los demócratas tiene una opinión favorable por sólo 30% de los republicanos. El cambio de opinión entre 2007 y 2016 pudiera reflejar la campaña contra México de Donal Trump.

<sup>3</sup> Un ejemplo palpable de esa descentralización y de la relativa independencia de cada estado de la Unión Americana, fue la negativa de las autoridades de varias ciudades que se consideran a sí mismas “ciudades santuario” a cerrar sus puertas a los indocumentados y a cooperar con las autoridades migratorias a denunciarlos y detenerlos. En el caso de California, el estado completo adoptó esa decisión. A la negativa, Trump reaccionó firmando una orden ejecutiva para suprimir una parte de los recursos que la Federación otorga a cada estado, pero a finales de abril, un juez federal revocó dicha orden debido a que Trump se excedió en el poder que le da la Constitución.

países que viven en uno u otro lado de la frontera.<sup>4</sup> Las normas y costumbres de esos millones de ciudadanos se rigen por leyes estatales, e incluso locales, que a veces chocan con las establecidas por sus gobiernos federales. Las normas estadounidenses suelen ser 180 grados diferentes entre un estado y otro.<sup>5</sup> Por ello, explorar una comunicación más directa con otros niveles de gobierno, y con las decenas de organizaciones civiles defensoras de los derechos humanos de cada estado, es más urgente en momentos en los que se trata de proteger a los ciudadanos de origen mexicano que viven y trabajan en la Unión Americana.

### **¿Quién es Donald Trump?**

En abril de 2011, en su discurso durante la cena anual de corresponsales, el presidente Barack Obama abrió un paréntesis para dirigirse a uno de los asistentes: Donald Trump. El presidente bromeó sobre la obsesión de Trump de insistir en que Obama no era ciudadano norteamericano y mostró un acta de nacimiento emitida por el estado de Hawaí que certificaba que Barack Obama efectivamente había nacido en Estados Unidos. La cuestión no paró en esa aclaración. Acto seguido, el presidente le endosó a Trump una tanda de comentarios mordaces, ante el regocijo general de las decenas de comensales que abarrotaban el lugar. Al día siguiente varios diarios dieron cuenta de lo sucedido, resaltando la humillación de Trump por los sarcasmos de Obama. Visto a la distancia, la pregunta que no pocos se han hecho es si Trump planeó desde ese momento ganar a toda costa la presidencia de Estados Unidos para vengarse de la afrenta sufrida en ese evento<sup>6</sup> Lo que es historia, se ha convertido en pesadilla. Trump ganó el Colegio Electoral, que es el que en última instancia cuenta para llegar a la presidencia.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> 800 000 estadounidenses en México, de acuerdo con el Instituto Nacional de Migración. Sobre los migrantes mexicanos indocumentados hay diversas fuentes de información. Según ellas, hay aproximadamente 53 millones de personas de origen hispano en Estados Unidos, de los que 65% son de origen mexicano (11.6 millones). De ese total, aproximadamente cinco millones son indocumentados. Referencias en PEW Hispanic y Migration Policy Institute (MPI) tabulation of data from U.S. Census Bureau, 2010 y 2015, American Community Surveys (ACS), y 2000 Decennial Census; <<http://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states#Mexican>>.

<sup>5</sup> Por ejemplo, el drástico control de las emisiones de carbono en California, Washington y otros estados, a diferencia de la laxitud establecida por el gobierno federal; la legalización en el consumo de marihuana para uso medicinal y recreativo en algunos estados, a diferencia de la prohibición determinada por el gobierno federal; por lo menos la tercera parte de los matrimonios entre personas del mismo sexo se consideraba ilegal, hasta 2015, cuando la Suprema Corte estableció su legalidad.

<sup>6</sup> <<http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/politics/ct-white-house-correspondents-dinner-trump-20170226-story.html>>.

<sup>7</sup> El Colegio Electoral lo ganó Donald Trump con 306 votos por 232 de Hillary Clinton. El voto popular lo ganó Clinton con 65 844 610 votos por 62 979 236 de Donald Trump. En 30 estados ganó Donald Trump y en 20 estados y el distrito de Columbia ganó Hillary Clinton. Es importante considerar que en cuatro estados la diferencia de votos en favor de Trump fue de 0.09%. De acuerdo con la organización PEW, en esos cuatro estados: Michigan, New Hampshire, Pennsylvania y Wisconsin, el 3% de los votantes elegibles para votar son hispanos. *PEW Research Center, January 2016*.

Durante toda su vida, Trump ha sido el mismo Trump que ahora es presidente del país más poderoso de la Tierra. El periodista Tony Schwartz pasó 18 meses a su lado para escribir la biografía que el propio Trump le había encargado. En esos meses, Schwartz tuvo tiempo de sobra no sólo para cumplir con la tarea de escribirla, sino para conocer muy de cerca al personaje del libro *The art of the deal* (el arte de negociar), publicado en 1987. Tres son las características de la personalidad de Trump que Schwartz descubrió en esos meses: su costumbre de mentir; su incapacidad para mantener la concentración en una conversación que dure más de 10 o 15 minutos, y su insaciable deseo de hablar o actuar frente a grandes auditorios. En una entrevista publicada en la revista *New Yorker*,<sup>8</sup> Schwartz declaró a la escritora Jane Mayer que en parte “se sentía responsable por la fama que había adquirido Trump después de la publicación de su biografía”. Pero esa responsabilidad se “convirtió en horror cuando después de ganar la candidatura a la presidencia por el Partido Republicano, Trump dijo en una entrevista estar convencido de haber sido él quien escribió el libro”. La reacción de Schwartz fue inmediata: “si es capaz de mentir desde el primer día, en una cuestión sobre la que es fácil demostrar su falsedad es capaz de mentir sobre cualquier cosa”. El periodista se angustió por el peligro que implicaba que una persona como Trump pudiera llegar a la presidencia de Estados Unidos.

En Donald Trump, mentir o tergiversar los hechos no es algo trivial ni anecdótico, es normal y forma parte integral de su personalidad. Sin esa característica, Trump no sería Trump. Una de sus máximas es: “una mentira es tan efectiva como una verdad, si uno es capaz de convencer a sus seguidores de creerla”.<sup>9</sup> En el largo camino de su campaña, primero para ganar la elección primaria y posteriormente la presidencia, mentir y acusar a sus rivales, sin base alguna, fue algo normal. No hacerlo era dejar de ser él mismo.

A lo largo de esos meses hay un sinnúmero de evidencias en torno a esa conducta obsesiva. Un ejemplo fue asegurar que el padre de Ted Cruz, senador por el estado de Florida y otro de los precandidatos republicanos, había participado en la conjura para asesinar al presidente John F. Kennedy. Sobra decir que jamás presentó pruebas de ello. Otro ejemplo memorable fue afirmar que en la mañana en que tomó protesta como presidente había el doble de asistentes que los que presenciaron la ceremonia de juramento de Barack Obama; no obstante que en las fotografías de uno y otro acto se observa claramente que Trump mentía, él continuó insistiendo en su afirmación. Más recientemente, en una declaración insólita y sin haber consultado con los responsables de inteligencia a su servicio, acusó a Obama de haberlo espiado durante la campaña, otra vez sin presentar prueba alguna; la acusación, que pudo haber tenido una secuela mucho más grave para él y para la institución presidencial, gracias al respaldo de los legisladores republicanos quedó en una simple anécdota.

<sup>8</sup> *New Yorker*, 25 de julio de 2016.

<sup>9</sup> Artículo de I.J. Dion Jr. sobre la forma en que Trump desvió la atención de la investigación sobre los nexos de sus colaboradores con el gobierno ruso, *Washington Post*, 27 de abril de 2017.

Si hay un ejemplo palmario del precepto de Freud sobre la infancia como destino, Trump es la prueba más palpable de ello. No está claro si su compulsión por mentir es una estrategia para descalificar a sus oponentes o simplemente para distraer la atención de sus problemas. O, como han afirmado algunos especialistas, tiene un problema psicológico que lo impulsa a mentir y tergiversar los hechos compulsivamente.

Hay una historia de la familia Trump hasta hoy poco conocida, escrita por Sydney Blumenthal y publicada en la revista *London Review of Books*, de la que vale la pena reproducir algunos de sus comentarios.<sup>10</sup> Cuenta el autor que el fundador de la “organización Trump fue un inmigrante alemán quien dejó una gran herencia en bienes raíces e inversiones en Nueva York, cuyo origen fueron burdeles y bares”. Su hijo Fred, padre de Donald, fue citado a declarar ante el Comité de Asuntos Bancarios del Senado, “debido a la inflación de sus costos con fines de evadir impuestos”. Donald Trump se convirtió en el encargado de los negocios de la familia al morir su padre, “después de que, no precisamente con buenas artes, hizo a un lado a sus dos hermanos mayores”. Según Blumenthal, las investigaciones periodísticas en torno a la vida de Trump continuarán creciendo en la exploración de sus corporaciones subterráneas y de socios en todo el mundo, aunque tal vez nunca alcancen el “fondo oscuro de ese océano”. Para alguien que se siente a negociar con Trump, recordar su biografía, al menos las partes más borrascosas, debiera ser una importante consideración. Existe el riesgo de que si Trump está en desacuerdo con alguna propuesta, amenace a su interlocutor de diversas maneras y que, sin el menor rubor, niegue cualquier acuerdo al día siguiente de haberlo pactado. Que suceda esto no es una posibilidad sino una certeza que se constata en su biografía pasada y en su actividad reciente.

### **¿Cuáles son las premisas de Trump en torno a México?**

Donald Trump inició su ascenso en popularidad el mismo día en que acusó al gobierno mexicano de enviar criminales, drogadictos y violadores a Estados Unidos, y manifestó su intención de erigir un muro en la frontera con México, con el doble de altura del que está construido actualmente, y obligar a los mexicanos a pagarlo. Es evidente que tales expresiones de Trump buscaban apoyo entre los sectores de población más racistas y xenófobos, con el fin de obtener ventaja en las elecciones primarias y posteriormente en la elección general. Por lo visto, no sólo lo logró, sino que abrió una herida que despidió un tufo racista con tintes fascistas de la que, según se ve, algunos sectores de la población norteamericana aún no se han curado.<sup>11</sup> En cuanto a su promesa de erigir el muro, sabía que era muy difícil que el presupuesto fuera aprobado, independientemente del partido que detentara la mayoría en el Congreso. Desde luego, suponía que no existía ni la más remota posibilidad de que el gobierno mexicano pagara por él. De lo que sí estaba seguro era de que su ocurrencia sería aplaudida por los sectores de la

<sup>10</sup> *London Review of Books*, “A Short History of the Trump Family”, vol. 39, 4, 16 de febrero de 2017.

<sup>11</sup> “Campuses Confront Hostile Acts Against Minorities After Donald Trump’s Election”, *New York Times*, 10 de noviembre de 2016.

sociedad estadounidense en los que prevalece el racismo y la xenofobia, particularmente contra los migrantes provenientes del sur del río Bravo. Con el mismo tono hostil acusó a los mexicanos de estar robando trabajos a los estadounidenses y de usar el TLCAN como instrumento para ello, razón por la que denunciaría el tratado tan pronto como llegara a la presidencia.<sup>12</sup>

Una vez concluida la precampaña, y ya como candidato del Partido Republicano, los mexicanos continuaron siendo su blanco favorito. Al llegar a la Casa Blanca no quitó el dedo del renglón en sus ataques contra México. A juicio de algunos analistas políticos, habiendo derrotado a Hillary Clinton, Trump necesitaba un enemigo que le permitiera desfogar su retórica populista. La estrategia fue encontrar alguno que llenara el hueco dejado por la señora Clinton. México fue nuevamente el pretexto ideal, no sólo para satisfacer al sector que más ha atacado a los migrantes y al TLCAN, sino incluso para distraer la atención sobre problemas más ingentes: la derogación de la reforma del sistema de salud conocida como “Obamacare”; la reforma del sistema fiscal; la reforma financiera, y otras que había asegurado emprendería al día siguiente de jurar como presidente. Con el tiempo quedó claro que no tenía la menor idea de cómo hacerlo, según se pudo advertir por lo menos hasta el mes de abril.

A la propuesta de Trump de denunciar el TLCAN, la respuesta de algunos sectores en México fue tomarle la palabra.<sup>13</sup> Con su actitud, Trump abrió la posibilidad de modificar el acuerdo o de plano sustituirlo por una serie de acuerdos bilaterales, y tratar de enmendar algunas de sus partes más desventajosas para su país.<sup>14</sup> El gobierno de México debe llegar fortalecido a la mesa de negociaciones con Trump a partir del respaldo que le den los mexicanos. La historia nos ha enseñado que presentar un frente unido ante las demandas de otras naciones ha sido fundamental para los intereses de México. Para ello, un requisito indispensable es que el gobierno escuche las propuestas de los diferentes sectores de la sociedad e informe sobre el curso de las negociaciones. El ejemplo más claro que tenemos es el de la entereza y dignidad con las que Lázaro Cárdenas enfrentó las demandas y la arrogancia de varias naciones, una de ellas Estados Unidos, después de la expropiación del petróleo. En ese trance, el apoyo de millones de mexicanos fue clave.

<sup>12</sup> En el marco de la reunión de los 20 celebrada en Hamburgo los días 7 y 8 de julio de 2017, con su habitual falta de tacto Trump aseguró nuevamente que México pagaría por la construcción del muro y que se renegociaba todo el TLCAN o Estados Unidos se saldría de él (*La Jornada, El Universal, Reforma*, 7-8 de julio de 2017).

<sup>13</sup> “Trump cometió el clásico error de los ‘bullies’ de subestimar a su enemigo. El resultado es que México —también— puede lastimar a Estados Unidos gravemente... En el peligroso proceso de romper relaciones —con México— la administración Trump se acerca peligrosamente a una nueva y terrible realidad”, referencia en *The Atlantic*, mayo de 2017.

<sup>14</sup> Conociendo su apetito por los negocios, no sería extraño que en las negociaciones del TLCAN, de alguna forma buscara el beneficio para alguna de las corporaciones que, indirectamente, continúan siendo de su propiedad o de algún miembro de su familia, a pesar de la prohibición de la ley. La cadena de noticias CNN informó que Trump es dueño de 144 compañías en por lo menos 25 países, 25 de noviembre de 2016.

Es necesario incluir en las negociaciones aquellas propuestas que, incluso, se han considerado imposibles de aceptar. Por ejemplo, la cláusula excluida del TLCAN sobre el libre tránsito de trabajadores debía ser una carta de negociación de México, no importando lo difícil de su aceptación. En este sentido, vale recordar el ejemplo del propio Trump, quien ha dicho que en cualquier negociación debe plantearse lo que pareciera imposible, para al final obtener los máximos beneficios que se deriven de ella.

El respeto a los derechos de los mexicanos, al margen de su condición migratoria, debiera ser una premisa en las negociaciones con la administración Trump. Por sus declaraciones cuando visitó nuestro país, pareciera que su secretario de Estado tiene una idea menos rupestre sobre la importancia que para la economía estadounidense representa la mano de obra mexicana. Ha quedado demostrado en decenas de estudios que sin la participación de los trabajadores mexicanos sería imposible que la agricultura, la construcción y los servicios en general funcionaran y mantuvieran su ritmo de crecimiento actual. La mayoría de los norteamericanos que no están cegados por actitudes xenófobas lo sabe, y además coincide en la necesidad de respetar los derechos de quienes han llegado de otras naciones para apoyar con su esfuerzo el crecimiento económico, social y cultural de la sociedad estadounidense. Están conscientes de que la inmigración es parte inherente de su historia, por lo que apelar a esa historia debe ser la vía para que se respeten los derechos de quienes han llegado de México. En cualquier negociación con el gobierno de Estados Unidos, es fundamental destacar esos elementos, no sólo por la sensibilidad que pudiera haber específicamente en torno al respeto de los derechos humanos, sino por el hecho concreto del beneficio económico que la inmigración mexicana tiene para esa nación.<sup>15</sup> Cabe agregar que uno de los estudios de mayor trascendencia sobre dichos beneficios, fue elaborado por la Oficina de Estudios del Presupuesto del Congreso. En el estudio se afirma que si nueve millones de indocumentados pudieran obtener documentos migratorios, se reduciría el déficit presupuestario entre 2014 y 2023 en 158 billones de dólares.<sup>16</sup>

Hay condiciones evidentes de beneficio mutuo. México no ha podido satisfacer las demandas de trabajo de su población. En sentido opuesto, en Estados Uni-

<sup>15</sup> De acuerdo con el Instituto Bush, la inmigración ha tenido beneficios netos para Estados Unidos, y si tiene algunos costos no es razón para prohibirla sino para manejarla (debidamente). La inmigración internacional no es muy diferente a lo que ocurre con la doméstica, al menos no en términos económicos. <<http://www.bushcenter.org/catalyst/north-american-century/benefits-of-immigration-outweigh-costs.html>>.

<sup>16</sup> La Oficina de Estudios del Presupuesto del Congreso de Estados Unidos (Congressional Budget Office) hizo una investigación sobre el impacto que tendría el proyecto de Reforma Migratoria S744, elaborado en junio de 2013, por un grupo de senadores demócratas y republicanos, en el que se consideraba que nueve millones de indocumentados pudieran obtener documentos migratorios, demostrando que, de aprobarse la reforma, se reduciría el déficit presupuestario en 158 billones de dólares, entre 2014 y 2023. La reforma se aprobó en el Senado pero en la Casa de Representantes la mayoría republicana se negó siquiera a discutirla. Más adelante el estudio da cuenta de otro dato importante: en el mediano plazo, aumentaría la productividad pero no los salarios por lo que el beneficio directo sería para las unidades de capital. <<https://www.cbo.gov/publication/44397>>.

dos hay serios problemas para satisfacer la demanda de mano de obra en diversos sectores de su economía; las razones principales de ello son: bajos salarios y reticencia a realizar trabajos que por su naturaleza exigen un mayor esfuerzo físico, largas jornadas de trabajo y muchos riesgos, como en la pizca, la construcción y los servicios . Esto ha quedado de manifiesto en más de un estudio de reconocidas universidades y centros de investigación. La biografía de Trump demuestra que está muy lejos de profesar alguna otra ideología que no sea la de los negocios, por ello, cabe la posibilidad de que pudiera estar dispuesto a ceder en una reforma que ponga de relieve los beneficios económicos de una migración acorde con las necesidades de ambos países. La presión que eventualmente pudieran ejercer organizaciones como la Cámara de Comercio y las asociaciones de agricultores, sería fundamental para apuntalar una reforma migratoria que favoreciera a los trabajadores procedentes de México.

### **El Partido Republicano**

Una vez conocidos los resultados de las elecciones en noviembre de 2016, muchos se preguntaban ¿cómo fue posible que Donald Trump ganara la presidencia? ¿Usó al Partido Republicano como trampolín, o el Partido Republicano se valió de él para recuperar la presidencia? Tal vez la respuesta es que hubo un uso mutuo. Lo que no está claro es si esa coexistencia podrá durar y cuál será el límite de los republicanos ante los caprichos y ocurrencias de Trump. Lo que hasta ahora es cada vez más notorio es que, paulatinamente, la ideología conservadora del partido se ha impuesto a las disparatadas salidas de Trump. Él continuará con sus repentinos cambios de humor, con su manía de comunicar lo primero que se le ocurre por *twitter* y con su discurso atropellado, cuya demagogia populista subyuga a muchos de los que votaron por él, pero a fin de cuentas los legisladores del partido republicano serán quienes marquen la ruta que tome el país.

Cabe destacar que por convicción o conveniencia, la política del Partido Republicano respecto a México ha sido ambivalente. En el caso de la política migratoria han prevalecido los intereses de quienes se aprovechan de la migración, particularmente la indocumentada. Son evidentes las presiones que los legisladores han recibido por parte de organizaciones patronales para que se instrumente una política más laxa con los trabajadores indocumentados. Así se lo han hecho saber a los legisladores, cuya suerte y recursos dependen del apoyo de esas organizaciones; por ello, han actuado con cautela a los llamados explosivos de Trump para deportar a todos los indocumentados. Con excepción de aquellos cuyas razones están engendradas por el racismo y la xenofobia, la mayoría de los republicanos están conscientes de la imposibilidad práctica de deportar a los millones que carecen de documentos, así como del impacto negativo que tendría en la economía. Las organizaciones defensoras de los derechos humanos son clave en la tarea de romper con el nefasto ciclo de deportaciones masivas y en la exigencia de una reforma migratoria que haga justicia a los trabajadores indocumentados. A ese frente *de facto*, se han unido las autoridades de por lo menos 20 ciudades denominadas “santuario”, en las que sus gobiernos han negado que su policía

colabore con las autoridades migratorias en la persecución de los migrantes indocumentados.

### **La comunidad mexicana radicada en el exterior**

Es necesario conocer las características de los mexicanos que viven en Estados Unidos y hacer un recuento de las organizaciones que los apoyan, así como de las de ayuda mutua que ellos han fundado en cada estado de la Unión Americana. Ese recuento permitirá formular una estrategia conjunta para responder a los arrebatos del gobierno de Trump. En primer término, se debe buscar la forma de apoyar a quienes, por su condición migratoria, están más expuestos a la violación de sus derechos más elementales. Hay que partir de la premisa de que la comunidad mexicana que vive en aquel país no es un grupo homogéneo. A pesar de tener un origen común, a lo largo de los años se han establecido diferencias entre los que llegaron hace años y quienes han arribado más recientemente. Esto es aún más evidente cuando se trata de los descendientes de mexicanos que han nacido en Estados Unidos; para muchos de ellos, la identificación con el país de sus padres es una referencia lejana que se diluye en los años cursados en la escuela, en los centros de trabajo y en el contacto cotidiano con la cultura en la que viven.

Una de las principales características de los mexicanos que llegaron a Estados Unidos hace varias décadas es la de organizarse con diferentes fines, pero en las que la ayuda mutualista es el eje. La información de que se dispone en torno a tales organizaciones de mexicanos data de “1929 a 1933 [cuando] se crearon organizaciones mutualistas que ayudaban a los mexicanos que iban a ser deportados”.<sup>17</sup> A lo largo de los años, conforme se incrementaba el arribo de mexicanos procedentes de diversas partes de la República mexicana, “paulatinamente se incrementó el número de sus organizaciones y también de sus relaciones con los consulados mexicanos”.<sup>18</sup> En 1990 se funda el Programa de Atención a las Comunidades en el Extranjero, a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para vincular a los cientos de organizaciones de mexicanos con el gobierno de México y brindarles apoyo en sus tareas. En 1995, año en el que se multiplicó el número de migrantes mexicanos, “se crearon decenas de organizaciones deportivas y de clubes por estado o pueblo de origen”.<sup>19</sup>

Quienes integraron el mayor número de los Clubes de Oriundos fueron los mexicanos procedentes de los estados de la República con un mayor índice de migrantes: Michoacán, Jalisco, Zacatecas, Oaxaca, Guanajuato y Estado de México. En la página del Instituto de los Mexicanos en el Exterior se da cuenta de 2578 clubes de oriundos en el mundo, de los cuales aproximadamente 2274 están en Estados Unidos.<sup>20</sup> En su mayoría se han arraigado en diversos estados de ese país

<sup>17</sup> Roger Díaz de Cossío, Graciela Orozco y Esther González, *Los mexicanos en Estados Unidos*, México, Sistemas Técnicos de Edición, 1997.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Página del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, directorio de asociaciones y Clubes de Oriundos, marzo de 2017.



desde hace varias décadas, principalmente en California (35%) y en Texas (26%).<sup>21</sup> Entre las principales funciones de los Clubes de Oriundos, además de las sociales y deportivas, es la de reunir fondos para obras de beneficio social en sus estados de origen. En esos años el gobierno creó el programa 3 × 1, consistente en que por cada peso que el club enviaba a su estado, el gobierno federal lo complementaba con uno más y el gobierno estatal con otro. Fue una innovación que permitió no sólo la construcción de aulas escolares, gimnasios, campos deportivos etc., sino establecer una comunicación fluida entre los migrantes, el gobierno federal y los gobiernos de los estados a los que correspondían los clubes.

En junio de 2012, el presidente Barack Obama firmó la orden ejecutiva conocida como DACA, que regularizaba la situación migratoria por los dos años siguientes de quienes llegaron a la Unión Americana siendo menores de edad. Se incluía la posibilidad de prorrogar ese tiempo hasta que se estableciera una reforma migratoria en la que se estableciera una vía formal para adquirir la ciudadanía estadounidense. Dos años después, Obama firmó otra orden, llamada DAPA, que suspendía los juicios de deportación de los padres de ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes en Estados Unidos. Ambas órdenes ejecutivas abarcan aproximadamente a 4.4 millones de indocumentados.<sup>22</sup> Trump prometió derogar tales órdenes ejecutivas, por lo que pende la amenaza de deportación para muchos de los que se acogieron a sus estipulaciones. Son quienes con mayor urgencia necesitan el apoyo y asesoría para evitar que se cumplan las amenazas del presidente que ha sido secundado, incluso con más entusiasmo, por su procurador general y por el jefe de la Patrulla Fronteriza. Otros que han sido amenazados con ser deportados de un momento a otro son los que han llegado más recientemente a ese país y carecen de documentos. La mayoría de ellos son objeto de abusos en sus centros de trabajo y de quienes les rentan un espacio para vivir. Desafortunadamente no están vinculados a las asociaciones o Clubes de Oriundos; sería deseable buscar la forma de incorporarlos a esas organizaciones con la finalidad de integrar un frente de solidaridad y ayuda mutua que neutralice las agresiones de Donald Trump. Por añadidura, fortalecería la relación entre los mexicanos que viven en Estados Unidos con los gobiernos de los estados de donde provienen y también con el gobierno federal.

<sup>21</sup> <<http://www.pewhispanic.org/interactives/hispanic-population-by-county/>>, septiembre de 2016.

<sup>22</sup> Originalmente el Senado aprobó una legislación que se conoció como DREAM Act que se refería a los jóvenes conocidos como “*dreamers*”; la Cámara de Representantes se negó a aprobarla. Durante varios años la legislación estuvo en el limbo por lo que Obama decidió emitir una orden ejecutiva para que se pusieran en vigor de inmediato las estipulaciones de dicha legislación. Ambas órdenes ejecutivas, DACA y DAPA, están diseñadas para permitir a ciertos migrantes ilegales residir en Estados Unidos, obtener un número de seguro social y una licencia de manejar. Los requisitos: estar estudiando, haberse graduado de la preparatoria, estar asistiendo a la universidad o estar prestando sus servicios en el ejército. Solamente DREAM establece una vía para obtener una tarjeta de residente permanente. Información resumida de las páginas electrónicas del National Immigration Law Center y la Oficina de Servicios Migratorios de Estados Unidos.

## La relación comercial

Trump manifestó su intención de romper todo acuerdo comercial que no beneficie 100% a Estados Unidos y particularmente a sus trabajadores. Tal promesa contradice la ideología del Partido Republicano: la libre empresa y el libre mercado. Es imposible que la demanda de productos elaborados en la industria maquiladora y ensambladora desaparezca de la noche a la mañana. En los sectores industriales y comerciales estadounidenses existe la convicción de que no es posible ni conveniente romper las relaciones comerciales con México, como pretende hacerlo Trump, porque los costos serían enormes. En este sentido, serán muy fuertes las presiones internas de los sectores industriales y comerciales a su gobierno para evitar que se aplique una política arancelaria draconiana, que va de 25 a 35%, contra las importaciones mexicanas. Trump no las podrá ignorar, porque de ello depende también la suerte de muchos de los legisladores que representan esas industrias. Por esa razón, la revisión y, en su caso modificación o cancelación del TLCAN, hasta abril de 2017, se mantuvo en suspenso. Trump no tenía la menor idea de lo que significaba denunciar los tratados comerciales que Estados Unidos había pactado con diferentes regiones del mundo, y con México desde luego. La realidad parece imponerse al discurso populista mediante el que Trump vendió la idea de que, denunciando el TLCAN, por arte de magia crecería el empleo en diversos sectores de la economía estadounidense.

Con excepción de la suspensión de los planes para construir una planta de la compañía Carrier y la fallida construcción de una planta ensambladora de automóviles de Ford, no ha habido mayores deserciones de la inversión estadounidense en México. Entre otras razones, porque el costo de incrementar el empleo de la manera en que Trump pretende hacerlo es demasiado oneroso para buena parte de la industria estadounidense.<sup>23</sup>

### Conclusión. Algunas tareas deseables y factibles

A manera de conclusión, se relacionan algunas medidas que pudieran influir para que México gane mayor independencia económica de Estados Unidos y, en el plano migratorio, garanticen un mejor trato a los mexicanos que viven y trabajan en aquel país.<sup>24</sup>

a) Independientemente de que Donald Trump encuentre la forma de denunciar el TLCAN o de incrementar los aranceles a los productos mexicanos que importa Estados Unidos, se debe regresar a la vieja y siempre pospuesta idea de diversificar

<sup>23</sup> En el momento de escribir este artículo —julio de 2017— ya se habían realizado las primeras reuniones para definir los tiempos de la renegociación del tratado. Con excepción del sector azucarero estadounidense, que exige un arancel al azúcar mexicana con el argumento de que el gobierno de México subsidia su producción, los otros aspectos de la negociación se definirán el 16 de agosto cuando se inicie formalmente, una vez que concluyan las consultas con legisladores estadounidenses, sectores de la industria y público en general (*El Economista*, 31 de mayo de 2017).

<sup>24</sup> Parte de las recomendaciones que se hacen en la última parte de este texto están basadas en los planteamientos del documento “En defensa del interés nacional ante la coyuntura crítica”, elaborado por el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, de la UNAM, 2017: <<http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/>>.

el destino de las exportaciones mexicanas y promover el desarrollo del mercado interno. Esto es necesario no sólo para romper con la dependencia de la demanda externa de un solo mercado, que hoy muestra su cara más negativa, sino como vía para impulsar la economía de millones de mexicanos que viven atados a la inestabilidad del sector informal o, de plano, en la desocupación abierta. No está claro cómo piensa Trump que sustituirá la demanda de productos procedentes de las maquiladoras y armadoras mexicanas. Al margen de ello, habrá que replantear el proyecto que hace más de tres décadas se dirigió a la promoción de la industria maquiladora y de ensamblaje, como el eje para desarrollar otras industrias que la abastecieran. ¿Por qué no ha tenido el impacto esperado en el desarrollo de una industria doméstica? Es algo a lo que por inercia o comodidad no se ha querido documentar ni tampoco responder. El ejemplo de China pudiera ser la respuesta para revertir la tendencia nociva de mantener una industria maquiladora coja y condenada a la dependencia del abastecimiento externo y la exportación de productos semiterminados.

b) En las negociaciones internacionales de cualquier índole es importante que el gobierno mexicano cuente con el respaldo de todos los mexicanos. Para ello es necesario que escuche sus demandas y las concrete en la mesa de negociaciones. La izquierda debe ser fundamental para que se escuchen los planteamientos de los sectores más necesitados, los cuales frecuentemente han sido ignorados o ni siquiera escuchados.

c) Una de las funciones más importantes de ese nebuloso universo al que se conoce como izquierda será definir una estrategia para relacionarse con los mexicanos que viven en Estados Unidos. Se necesitará una política más agresiva de relaciones y cooperación con las diferentes organizaciones que defienden los derechos humanos, con los legisladores que han mostrado una voluntad para acercarse a la comunidad mexicana, y desde luego con las organizaciones de mexicanos residentes en aquel país. No está por demás agregar que no es sólo Trump quien ha expresado una repulsa por los indocumentados; el Partido Republicano ha planteado desde hace varias décadas una política más agresiva en su contra. Para contrarrestar esa política, es indispensable una política de alianzas con los legisladores que en el Congreso estadounidense han insistido en una reforma migratoria que haga justicia a los indocumentados. En este contexto, no hay que olvidar que fue el Partido Republicano el que exigió la construcción de un muro en la frontera con México y que fue durante el mandato de George W. Bush cuando se inició una parte del mismo.

d) Es una obligación impostergable evitar que México siga siendo la puerta trasera de Estados Unidos en materia migratoria. El trato indigno que se da a los migrantes de Centroamérica en su camino hacia ese país debiera avergonzar a las autoridades mexicanas. No se puede exigir un trato digno a nuestros compatriotas, cuando aquí se trata igual o peor a quienes vienen de Guatemala, Honduras o El Salvador. De acuerdo con la revista *The Atlantic*, entre 2014 y 2016, México ha detenido aproximadamente a 425 000 migrantes que viajaban hacia Estados Unidos.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> *The Atlantic*, mayo de 2017. Según el estudio de la revista, la ola de migrantes hubiera sido mayor si México no hubiera reforzado su frontera con Guatemala.

e] Los sectores de ideología progresista o de izquierda en México deben hacer un esfuerzo por conocer la problemática de las representaciones diplomáticas mexicanas en la defensa de los intereses de los connacionales, particularmente los residentes en Estados Unidos. Entenderla y conocer las limitaciones para realizar a cabalidad su labor sería una forma de apoyarlas en las diferentes instancias de gobierno, sobre todo en el Congreso. Tal vez uno de sus más acuciantes problemas sea el insuficiente presupuesto destinado para la atención de los miles de mexicanos que acuden a diario a solicitar documentos y apoyo legal. Tan sólo en 2015 se atendieron 1 284 casos de protección consular, incluida la asesoría de tipo legal, se extendieron 1 127 124 matrículas consulares y aproximadamente 590 000 pasaportes.<sup>26</sup> La intervención de los legisladores para que se incrementen sustancialmente en el presupuesto los fondos para ese objetivo es clave.

*Julio de 2017*

<sup>26</sup> Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2017, anexo correspondiente a Protección Consular y Gestión de la Red Consular de México en el Mundo.

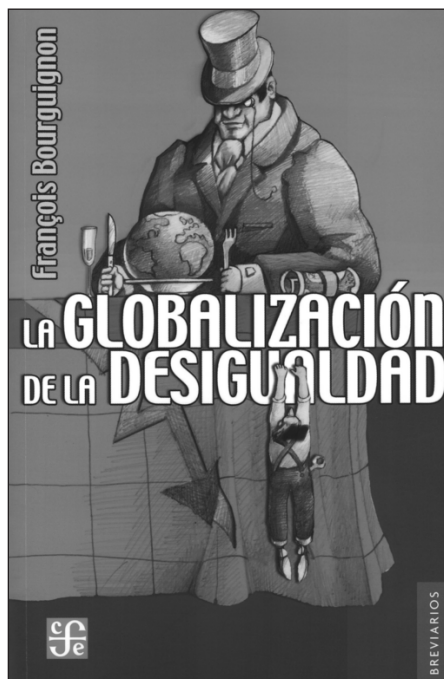
**Desigualdad globalizada, finanzas desbocadas**

**François Bourguignon**, *La globalización de la desigualdad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

**F**rançois Bourguignon es especialista en economía del desarrollo, políticas públicas, crecimiento económico y distribución del ingreso. Ha sido vicepresidente de Economía del Desarrollo y primer economista del Banco Mundial. Reconocido estudioso; doctor en Economía por la Universidad de Ontario y autor de varios ensayos y libros.

Si bien la globalización es un fenómeno que ha acompañado a las sociedades humanas en la historia, sólo en los últimos tiempos y en particular con el desboque de la alta finanza y el predominio del dogma neoliberal —que arrancara en el último cuarto del siglo xx—, sus efectos han sido del todo manifiestos en términos culturales, económicos, sociales.

El de la globalización, como muchos otros fenómenos, es un expediente abierto y en este sentido sujeto permanentemente a debate; sin embargo, hay un aspecto que ha cobrado relevancia, en particular desde el inicio de la primera crisis global de 2008. Se trata de cuestionamientos como: ¿qué tanto es responsable la globalización del aumento de la desigualdad? Y de ser éste el caso ¿en qué medida lo es? y ¿cómo se expresa la desigualdad en y entre los países? De este gran tema de la desigualdad, sin duda central y vital de las sociedades actuales, es del que se ocupa *La globalización de la desigualdad*, volumen que invita a pensar en la desigualdad bajo la óptica de considerar al mundo como una comunidad; de ser ésta la mirada, dice el autor, es posible notar que si bien a escala mundial la desigualdad ha disminuido, sigue siendo muy alta cuando se observa por países. En su opinión, conforme las economías de los países en desarrollo sigan acercándose a las del mundo desarrollado la desigualdad mundial se irá reduciendo. “El objetivo del libro es arrojar luz sobre la relación entre la globalización y la desigualdad, al distinguir cuidadosamente entre la



desigualdad global y la nacional, prestando especial atención a las causas de las dos tendencias predominantes y examinando las políticas que, en potencia, podrían hermanar la igualdad, una mayor eficiencia económica y la globalización” (p. 24).

Cinco capítulos dan contenido al volumen: desigualdad global, apartado que considera el tamaño actual de la desigualdad y lo hace rastreando tanto los niveles de vida entre los países como en los mismos; ¿Los países se vuelven más desiguales? revisa las diferencias entre algunos países así como avances y retrocesos; la globalización y las fuerzas detrás del aumento de la desigualdad, en este capítulo el autor trata de dilucidar(se) si los retrocesos se deben a causas específicas en los países o, por el contrario, es algo inherente al fenómeno mismo de la globalización; hacia una globalización justa y ¿qué políticas se necesitan para una globalización más justa? Apartados, estos últimos, en los que Bourguignon busca anticipar sesgos.

Mediante el análisis de ciertas tendencias mundiales y nacionales que han influido en es-

te proceso, el autor explora los complejos vínculos entre los efectos de una economía mundial que ha elevado el nivel de millones de personas en países emergentes como China, India y Brasil, y que al mismo tiempo ha contribuido a una creciente desigualdad dentro de los países. Entre otras, las soluciones que François Bourguignon vislumbra pasan por diseñar y aplicar políticas de redistribución mediante impuestos y transferencias, también de medidas que reduzcan la divergencia entre la calidad de la educación y su acceso, y otras que regulen los mercados financieros.

En este sentido señala la necesidad de complementar los empeños nacionales con esfuerzos internacionales; así sugiere la puesta en práctica de un sistema impositivo internacional que, aunque sabe que no son pocos los que consideran esta idea como una mera utopía, él se muestra optimista a la luz de algunas iniciativas para regular los flujos de capitales. Medidas que, ciertamente, se están esbozando apenas en algunas latitudes pero que están enfocadas a recuperar la capacidad de los gobiernos nacionales para diseñar y aplicar políticas contra la desigualdad en cuanto al aspecto impositivo.

Si como sugiere el autor el combate a la desigualdad, más allá de monopolios, prácticas anticompetitivas, concentración del mercados, extracción de rentas, innovaciones, precios, rentas, competitividades y otros “complementos” de las economías, tiene que ver, y mucho, con la economía política entonces parece que estamos ante la necesidad de regulaciones fiscales pero también de (re)visiones de conceptos y “fundamentos”.

En nuestro caso es necesario repensar los fundamentos de la economía; no “está de más” volver a leer a mexicanos notables como Jesús Silva Herzog quien, al recibir el Premio Nacional de Ciencias Sociales (1962), afirmó: “Mi preferencia ha sido la economía política. Pienso que ésta no es, como algunos pretenden, la ciencia de la riqueza, ni tampoco una mera descripción de cómo se producen y se distribuyen los bienes materiales [...] es menester que el economista diga cómo deben producirse y cómo deben distribuirse esos bienes materiales para mejorar la existencia del hombre”.

---

### Usos y abusos de los índices

---

**Diane Coyle**, *El producto interno bruto. Una historia breve pero entrañable*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

La mayoría hemos oído frecuentemente el término producto interno bruto; de hecho, algunos lo usan como argumento en favor o en contra del estado de la economía, pero qué es este producto, ¿una mercancía?, ¿una herramienta estadística?, ¿un recurso ideológico?

Diane Coyle, doctora en filosofía económica por la Universidad de Harvard y autora de una pequeña pero muy útil historia del producto interno bruto, afirma: “El PIB es una de las varias invenciones de la segunda Guerra Mundial [...] El PIB es sólo un dato de todo un conjunto de cuentas de la economía, las cuentas de ingreso nacional [...] la ambición de medir el ingreso nacional tiene una larga historia, con varios cambios correspondientes respecto de cómo lo han concebido [...]. No existe una entidad llamada PIB en el mundo real en espera de que los economistas la midan. Es una idea abstracta que, después de medio siglo de discusión internacional y de estandarización, ha llegado a ser extremadamente complicada [...]” (pp. 21, 42).

El producto interno bruto es un indicador económico que se empezó a usar en los años cuarenta del siglo pasado y que es considerado un referente para medir la economía y, también, es utilizado como un amarre de otros indicadores como, por ejemplo, el déficit fiscal y el índice de desarrollo humano.

La doctora Coyle, a manera de recordatorio o de alerta, según se lea, nos dice que este ins-



trumento estadístico no debe convertirse en amuleto; por el contrario, su misma historia da cuenta de que no sólo es una estructura de supuestos y estrategias, sino reflejo de una concepción de economía de quienes lo han postulado. Lo cual no le resta importancia alguna siempre y cuando, como bien señala la autora, se entiendan sus alcances y sus limitaciones de cara a los grandes desafíos en materia de desigualdad, bienestar y sustentabilidad.

Esta “historia breve pero entrañable”, como titula su ensayo, recorre una parte de la historia “reciente”. Desde el siglo XVIII hasta la década de 1930; con paradas “necesarias” en los años que van de 1945 a 1975, con acento en la década de los setenta; al paradigma que va de los años noventa al primer quinquenio del año 2000 para llegar a la gran crisis y otear qué desarrollo puede tener este indicador.

Si bien la historia del PIB es importante, no se trata de una herramienta estadística “redonda”; de hecho, pioneros de la contabilidad nacional, como Simon Kuznets y Colin Clark, habrían preferido medir el bienestar económico y no precisamente el ingreso nacional. Coyle afirma que este indicador de cuenta del valor monetario de bienes y servicios; es decir, de aquellos producidos y consumidos en un país y en un determinado periodo; no incluye, por ejemplo, las llamadas “externalidades” como las medioambientales (contaminaciones, daños a especies, diversidad natural, etcétera).

Con todo, “el acopio de estadísticas en la configuración del PIB y las cuentas nacionales fue de la mano con el desarrollo de la política macroeconómica, el intento de los gobiernos para influir en el crecimiento utilizando los instrumentos de los impuestos, el gasto público, el dinero y las tasas de interés [...]” (pp. 161, 162).

[...] Este libro es la historia de cómo el PIB se convirtió en un dato económico tan importante”. Se basa en el más cercano y dramático, en más de un sentido, mal remedo del sentido clásico de la tragedia: la crisis griega contemporánea. “Los riesgos eran altos, pues los fondos para rescatar al gobierno griego e impedir que la economía colapsara dependían de la consecución de objetivos difíciles para reducir el monto de lo que el gobierno gastaba y de los préstamos solicitados [...] no fue el único país que incluyó en las estadísticas oficiales del PIB una estimación del tamaño de la economía informal [...] pero ocurrió en un momento útil [...] ya que el tamaño del PIB es

clave para las percepciones de los prestamistas [...]” (p. 14).

Coyle asegura que “[...] la primacía del PIB como medida del éxito económico ha sido desafiada de manera creciente, no tanto por políticos y economistas como por personas que lo ven como símbolo primario de lo que está mal en la economía de mercado [...] Lo anterior, sin embargo, no subvalora la necesidad de que “[...] el desempeño de la economía siempre será una parte importante de la política diaria y necesitaremos una medida de ‘la economía’ mejor que el actual PIB” (pp. 18 y 19).

Hablar del PIB, precisamente ahora en medio de las complejidades que la crisis ha hecho surgir, es necesario en tanto sigue siendo un indicador que, aunque de manera imperfecta como reconoce la autora, da cuenta de la capacidad humana en la economía capitalista de mercado. Mientras tanto conviene atender su invitación a “[...] repensar el concepto de *valor* económico”, así como a tomar con seriedad su advertencia: “no confundir el PIB con el bienestar social” (p. 191).

---

### Mercados y pactos: reinventar el futuro

---

**David Ibarra**, *Mercados abiertos y pactos sociales. Democracia arrinconada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.



“Establecer un ‘impuesto global al capital’, llevar a la práctica el régimen de renta básica, comprometer al Estado como empleador de última instancia, remodelar los mercados de trabajo y los regímenes salariales, volver a la tributación progresiva, restablecer las políticas redistributivas de pleno empleo, de industrialización o de crecimiento constituyen cuerpos de ideas —por utópicas que parezcan— que plantean salidas a los males casi crónicos que se viven”, afirma David Ibarra (p. 147), economista que ha seguido los vaivenes de la historia económica y sabe de qué habla.

En su más reciente libro, *Mercados abiertos y pactos sociales. Democracia arrinconada*, el economista y prolífico autor, entre cuyos títulos están *Ensayos sobre economía mexicana; Desarrollo evanescente y desprotección social; Paradigmas monetarios de México e Interdependencia ciudadana y desarrollo*, por mencionar algunos, recupera y reflexiona sobre temas por él visitados hace ya tiempo.

Así, repasa varios hechos y circunstancias con las que (se) demuestra la transformación global de la economía catapultada desde la apertura de los mercados. Once son los temas que aborda: el orden económico internacional y el desplome de los márgenes de acción de los gobiernos; la política fiscal y su retraimiento; los mercados de trabajo; factores demográficos; cambio tecnológico e institucional; finanzas y globalización; el peligro de la deflación; los paradigmas empresariales; las dimensiones distributivas; cambio económico y democracia; reflexiones obligadas y vías heterodoxas. Todos ellos asuntos centrales de la economía política, a los que ubica en la actualidad y en la política precisa para México y el conjunto del mundo.

Aborda cuestiones centrales que plantea la globalización y, ahora su crisis, los cambios en y del mundo, las mudanzas ideológicas, la economía política de la democracia y el gran reto distributivo que la globalización vuelta crisis ha sacado. Tensiones y desazones del mundo actual.

David Ibarra insiste en señalar las mutaciones ideológicas planetarias que ha traído consigo la sustitución de los ayer objetivos universales de empleo, desarrollo y bienestar generalizado, por las figuras desplegadas por un liberalismo económico obtuso, convertido en una obsesión dogmática de muchos. Sabe los retos que se presentan; empero, “el reto —afirma— no consiste en regresar la historia,

sino en ganar la justicia democrática en las circunstancias creadas por la interdependencia global” (p. 25).

La lectura de *Mercados abiertos...* es una invitación a no resignarse a las cerrazones impuestas por el discurso de ruta única. Así como la necesidad de impulsar renovadas visiones del desarrollo, y de aprovechar las lecciones de los países que, contra toda tendencia dominante, han logrado saltar la cerca del subdesarrollo mediante estrategias nacionales de inversión y apoyados en instituciones de mediación de conflictos sin los cuales ningún cambio sería posible.

Arriesgarse a la consolidación de los pactos sociales con sociedades democráticas y mercados abiertos es, parece ser, la única apuesta viable en un mundo confuso y convulso.

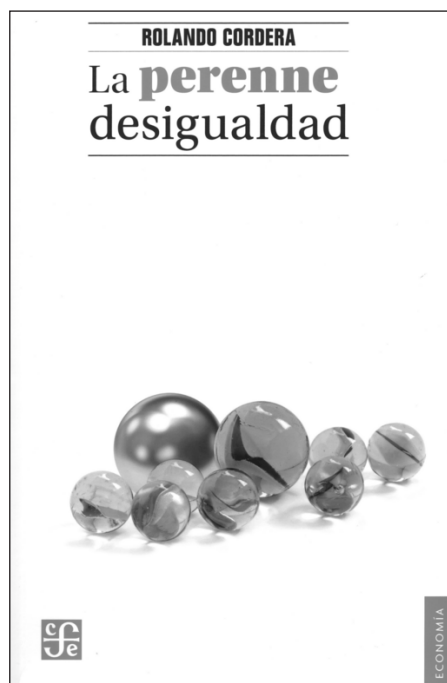
---

### México desigual

---

**Rolando Cordera**, *La perenne desigualdad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

México es hoy, como lo era ayer, un país con enormes cuotas de pobreza, así como en extremo desigual y vulnerable. Si bien la cuestión social es analizada cada vez mejor, el “espíritu público” parece seguir percibiéndola de manera tangencial.





La cuestión social no es todavía una parte central de las agendas políticas nacionales. No es una circunstancia que concite voluntades y acuerdos; más bien, se ha convertido en una “forma de ser” que evidencia una enorme falta de sensibilidad de la sociedad en su conjunto y de sus élites políticas.

Afirma Cordera: “Los ajustes económicos y financieros que tuvieron lugar en los años ochenta del siglo xx fueron directa y abiertamente recesivos, afectaron negativamente el ritmo de crecimiento a mediano plazo de la economía y del empleo y desembocaron en un empeoramiento de la distribución del ingreso. En esa década adquiere carta de naturalización la pobreza extensa y extrema, como resultado del retraimiento productivo y la caída del ritmo en la generación de empleos, así como de las devaluaciones y el agravamiento de la inflación” (p. 22).

Como pocos, Cordera ha dedicado buena parte de sus ocupaciones y preocupaciones a estudiar y a insistir en poner en el centro de los debates a la desigualdad y la pobreza. A lo largo del volumen, articulado por ensayos escritos en distintos tiempos y contextos, el autor habla de los diferentes momentos de la política social y de la renuncia del Estado a generar proyectos y fijar objetivos.

No deja de insistir en las implicaciones que ha tenido tanto en el cuerpo social como en la economía misma la concentración de las oportunidades, la desigual distribución de los recursos y el inequitativo acceso al ejercicio de los derechos. El autor hace una revisión de la política social seguida desde la época del general Cárdenas, cuando se concebía al desarrollo social como una cuestión inseparable de la idea de cambio social, y la dimensión del bienestar estaba asociada con la redistribución de la riqueza y el ingreso; tiempo después se le separa del discurso de justicia y garantías universa-

les y, empieza a ser sometida y avasallada por nuevos criterios hasta la implantación de programas focalizados.

Entre los hilos conductores de los ensayos está la insistencia en trazar un nuevo curso de desarrollo, también, el retraimiento estatal que llevó al Estado a renunciar a la industrialización y al pleno empleo y a apostar todo por el mercado, reduciendo así su papel a una mínima expresión. Por ello, insiste en que el Estado recupere la capacidad de generar proyectos y diagnósticos.

“Más allá de desajustes en los mercados, el mal desempeño económico debe entenderse y atenderse como un resultado de decisiones políticas y económicas que han hecho caso omiso de otras ‘fundamentales’, como la necesidad de inversión física sostenida para el crecimiento a largo plazo así como poner en el centro de la atención y acción del Estado la superación de la pobreza y el abatimiento consistente de la desigualdad [...] está en juego la capacidad nacional para admitir que, sin garantizar los derechos sociales y darles un horizonte de cumplimiento efectivo, no puede haber cohesión social y nacional, ni legitimidad política democrática auto sustentable [...]. “Quizá llegó el momento de aceptar que sólo del reconocimiento explícito de los extremos de injusticia, desprotección y violencia a que ha llegado la cuestión social de México es donde puede erigirse un auténtico entendimiento nacional en pos de un nuevo curso de desarrollo” (pp. 40, 41).

Poner por delante la igualdad para aspirar a un Estado democrático y de derecho, capaz de sustentar y dar vida a una nueva gobernabilidad. Se trata, enfatiza el autor, de insistir en que la ruta para una economía y un desarrollo diferentes supone atender y entender la construcción de regímenes de bienestar y protección social, bajo el enfoque central de los derechos humanos, impostergable tarea de las agendas democráticas.

## Todo lo que usted quiso saber acerca de la fiscalización de las campañas de 2017

Ciro Murayama\*

**1.** ¿Quién realiza la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos?  
El Instituto Nacional Electoral en todo el país y en toda elección. La reforma constitucional de 2014 estableció que el INE fiscalizara las finanzas y los gastos que efectúan los partidos políticos durante las precampañas y campañas electorales en el ámbito federal y local.

Esta atribución legal se encuentra contenida en el artículo 41, apartado B, inciso a), numeral 6 del texto constitucional. Así, desde 2015 el INE realiza la fiscalización de los recursos utilizados en las precampañas y campañas por los partidos políticos nacionales, los partidos políticos locales y los candidatos independientes. A partir de 2015, también lleva a cabo la auditoría del gasto ordinario que realizan año con año todos los partidos.

La fiscalización del INE ha resultado en la imposición de sanciones por alrededor de 877 millones de pesos por la fiscalización de las precampañas y campañas electorales de 2015 y 2016, y la imposición de sanciones por 441 millones por la fiscalización del gasto ordinario de 2016. En total, el INE ha sancionado a los partidos políticos nacionales y locales con 1 319 millones de pesos como resultado de la fiscalización.

Si bien estas sanciones han sido recurridas por los partidos políticos ante las distintas salas del Tribunal Electoral y, en ocasiones, las multas impuestas fueron disminuidas, lo cierto es que la fiscalización que hace el INE, medida en términos de las sanciones impuestas, es sin duda más exhaustiva que la que hacía bajo el modelo previo de fiscalización.

A continuación dos ejemplos:

- En las campañas del proceso electoral 2014-2015, el INE impuso sanciones a partidos políticos en las 17 entidades federativas con elección por un monto de 291 millones de pesos, en tanto que los institutos electorales locales en elecciones previas, impusieron sanciones por el equivalente a 51.9 millones de pesos. En el

\* Consejero electoral del Instituto Nacional Electoral.

caso de la fiscalización de campañas, el INE aplicó sanciones 5.6 veces más altas que los institutos electorales locales.

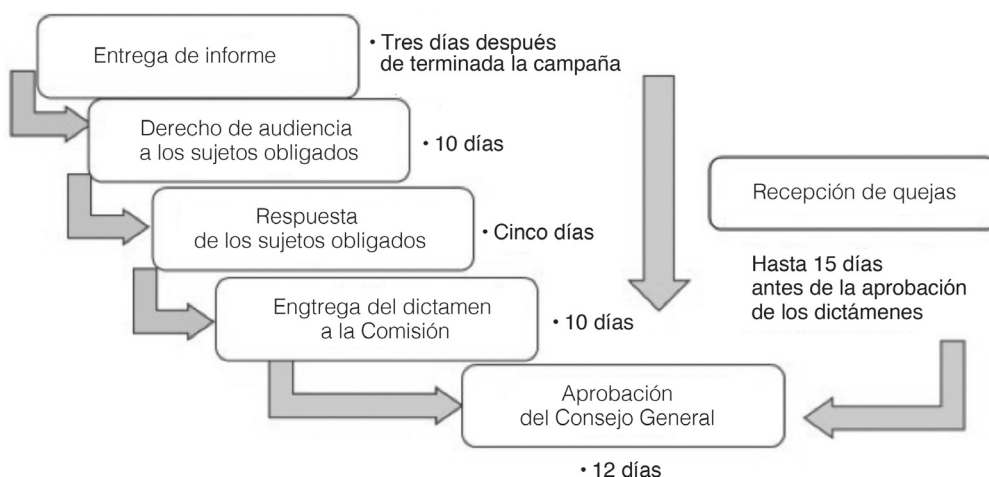
- En la revisión del gasto ordinario del ejercicio 2014, los 32 institutos electorales locales impusieron en conjunto sanciones por 36.9 millones de pesos, en tanto que el INE, por la revisión de los informes anuales de 2015, impuso sanciones por 273.7 millones de pesos, es decir 236 millones de pesos más o 7.4 veces más.

## 2. ¿Cuánto dura la fiscalización de las campañas?

El modelo de fiscalización nacional derivado de la reforma de 2014 incrementó el número de sujetos a fiscalizar, pero paradójicamente disminuyó considerablemente los plazos para realizar esta actividad. En la práctica, la reforma implicó verificar a más actores políticos en un lapso de tiempo sustancialmente menor que en el modelo previo.

La fiscalización de las campañas electorales antes de la reforma requería un total de 218 días que corrían a partir de que los partidos presentaban sus informes de campaña a la autoridad y concluía con la presentación y aprobación de los dictámenes y las resoluciones en el Consejo General del entonces IFE.

La reforma legal de 2014 fijó el plazo para concluir la fiscalización de las campañas electorales y aprobar los dictámenes y las resoluciones en sólo 40 días, es decir que por disposición de ley, el INE debe fiscalizar, auditar y dictaminar los recursos de todos los actores políticos nacionales y locales en una quinta parte del tiempo que preveía la normatividad anterior.



## 3. ¿Quién determina los topes de gastos de campaña a gobernador?

La Constitución (art. 116, fracción IV, inciso h) establece que las leyes locales deben establecer los criterios para determinar los topes de gasto. Así, el Organismo Público Local Electoral (OPLE) calcula el tope específico de conformidad con lo que establezca su legislación electoral. En las entidades que tuvieron elección a gobernador los topes fueron determinados de acuerdo con los criterios que se muestran en el cuadro 1.

**Cuadro 1**

Entidad	Tope de campaña, cargo gobernador		
	Fórmula de ley	Monto	Tope/Lista nominal
Coahuila	25% financiamiento de campaña	19 242 478.57	9.32
Estado de México	34% UMA × Padrón electoral	285 566 771.27	25.24
Nayarit	1/3 UMA × Padrón electoral	20 465 112.53	25.13
Presidencial 2018	20% financiamiento de campaña	428 632 974.90	4.91

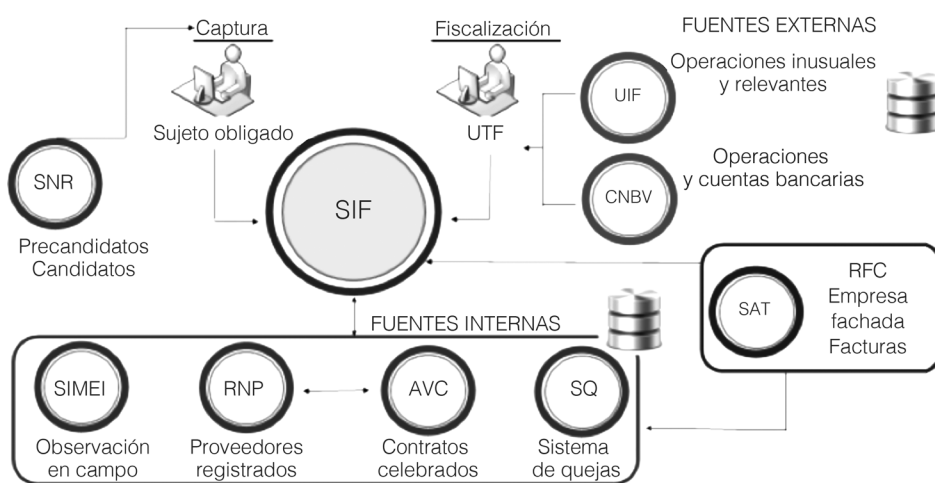
Si la regla establecida para calcular el tope de la elección a gobernador en el Estado de México se aplicara proporcionalmente para la próxima elección presidencial, el tope sería mayor de 2 200 millones de pesos, en lugar de 428 millones según la regla en Ley. La desproporcionalidad de esta fórmula implica que sea un cielo inalcanzable, y no un techo que garantice la equidad.

**4. ¿Quién puede aportar dinero en una campaña?**

Los partidos políticos reciben financiamiento público para las campañas de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución. Además, pueden recibir financiamiento de origen privado que provenga de los candidatos, de militantes de su partido, así como de simpatizantes. Sin embargo, la Ley General de Partidos Políticos señala que la administración gubernamental de cualquier nivel, los poderes del Estado, ministros de culto, personas u organizaciones extranjeras, personas no identificadas y personas morales tienen prohibido hacer aportaciones o donativos a los partidos y por ende a sus campañas.

**5. ¿Qué es el Sistema Integral de Fiscalización (SIF)?**

Es la herramienta construida por el INE para que los candidatos y partidos registren y comprueben cada uno de sus ingresos y gastos en tiempo real. Es una aplicación que funciona en internet con mecanismos de alta seguridad. Al mismo tiempo, el INE utiliza este sistema para auditar las finanzas de precampaña, campaña y gasto ordinario.



**Cuadro 2**

<i>Candidatura</i>	<i>Coahuila</i>	<i>Estado de México</i>	<i>Nayarit</i>	<i>Veracruz</i>	<i>Total</i>
Diputado local MR	4 397	—	5 304	—	9 701
Diputado local RP	3	—	1	—	4
Gobernador estatal	959	1 749	2 105	—	4 813
Presidente municipal	6 494	—	6 065	33 972	46 531
Regidor fiscalizable MR	—	—	27 197	—	27 197
<b>Total</b>	<b>11 853</b>	<b>1 749</b>	<b>40 672</b>	<b>33 972</b>	<b>88 246</b>

En las campañas de 2017 los partidos políticos reportaron 88 246 operaciones de ingresos y gastos al SIF. Cada uno de estos registros debe contener la documentación comprobatoria como facturas, contratos, evidencia de transferencias o cheques pagados, así como muestras de la propaganda contratada (cuadro 2).

### 6. ¿El INE da por bueno lo que reportan los partidos?

La Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) se encarga de realizar la auditoría a cada uno de los registros que se encuentran en el SIF. Además, la información reportada se debe contrastar con información obtenida de otras fuentes. Una de las más importantes es la actividad de campo desplegada por la UTF. El monitoreo de propaganda en vía pública consiste en recorrer las principales avenidas de los municipios con dispositivos móviles que registran testigos de la propaganda detectada con ubicación georreferenciada. Por otro lado, se lleva a cabo el monitoreo de medios impresos, páginas de internet y redes sociales para detectar publicidad, así como testigos de otras actividades de los candidatos.

Por último, el SIF cuenta con un módulo para registrar la agenda de los candidatos. A partir de ella y de la información en medios, la UTF hace visitas de verificación a los actos, así como a las casas de campaña de los candidatos. De cada una de las visitas, los auditores levantan actas en las que se especifica los candidatos asistentes, la propaganda que se hizo y los gastos operativos relacionados con el acto de campaña, entre otros. Este año se realizaron durante la campaña 2 794 visitas de verificación y se obtuvieron 78 396 testigos de propaganda en la vía pública (cuadro 3).

**Cuadro 3**

<i>Entidad</i>	<i>Monitoreo propaganda vía pública</i>	<i>Monitoreo medios impresos</i>	<i>Visitas de verificación</i>
Coahuila	2 583	87	289
Estado de México	71 280*	55	1 843
Nayarit	1 220	10	342
Veracruz	3 313	—	320
<b>Total</b>	<b>78 396</b>	<b>152</b>	<b>2 794</b>

\* Del total de testigos, 11 925 corresponden al monitoreo realizado por el INE, mientras que 59 355 al IIEEM, de acuerdo con el convenio de colaboración firmado por ambos institutos.

## 7. Gasto reportado vs. gasto no reportado

De la revisión de los gastos reportados y la comparación con lo obtenido en las actividades de campo, así como de información proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y la Comisión Bancaria y de Valores (CNBV), se detectaron gastos que no fueron capturados en el SIF (cuadro 4).

**Cuadro 4** (millones de pesos)

Sujeto	Coahuila			Estado de México		
	Reportado	No reportado	Porcentaje	Reportado	No reportado	Porcentaje
			gasto no reportado/ reportado			gasto no reportado/ reportado
Coalición PAN	39.8	5.9	14.9			
PAN				95.8	52.7	55.1
Coalición PRI	32.1	4.4	13.7	116.1	50.8	43.8
PRI	17.3	2.2	12.9			
PRD	4.4	0.1	1.5	56.3	47.4	84.3
PT	2.5	0.1	4.9	18.0	10.7	59.7
PVEM	2.6	2.0	77.4			
MC	4.2	0.0	0.0			
NUAL	3.3	0.0	0.0			
Morena	12.2	1.9	15.3	122.3	8.4	6.9
Partidos locales	3.9	4.0	103.1			
<b>Total general</b>	<b>122.3</b>	<b>20.6</b>	<b>16.9</b>	<b>408.4</b>	<b>170.1</b>	<b>41.7</b>

Sujeto	Nayarit			Veracruz		
	Reportado	No reportado	Porcentaje	Reportado	No reportado	Porcentaje
			gasto no reportado/ reportado			gasto no reportado/ reportado
Coalición PAN	24.9	10.2	40.9	37.1	1.3	3.5
Coalición PRI	11.3	2.3	20.8	26.9	1.2	4.5
PRI	10.5	2.3	21.5	4.5	0.1	2.6
PT				6.7	0.6	8.6
PVEM	1.8	0.4	23.2	5.8	0.0	0.0
MC	12.4	5.9	47.3	13.1	0.0	0.0
NUAL	3.1	0.7	22.7	3.8	0.2	5.8
Morena	3.9	8.0	202.1	30.6	4.0	13.2
PES	3.0	0.0	0.0	2.9	0.1	2.9
<b>Total general</b>	<b>71.0</b>	<b>29.8</b>	<b>41.9</b>	<b>131.4</b>	<b>7.5</b>	<b>5.7</b>

**Cuadro 4** (concluye)

<i>Sujeto</i>	<i>Total general</i>		<i>Porcentaje gasto no reportado/ reportado</i>
	<i>Reportado</i>	<i>No reportado</i>	
Coalición PAN	101.9	17.4	17.1
PAN	95.8	52.7	55.1
Coalición PRI	186.3	58.7	31.5
PRI	32.4	4.6	14.3
PRD	60.7	47.5	78.3
PT	27.2	11.5	42.1
PVEM	10.2	2.4	23.9
MC	29.7	5.9	19.8
NUAL	10.2	0.9	9.2
Morena	169.1	22.2	13.2
PES	5.9	0.1	1.4
Partidos locales	3.9	4.0	103.1
<b>Total</b>	<b>733.1</b>	<b>228.0</b>	<b>31.1</b>

El dictamen contiene el análisis de cada uno de los hallazgos de la UTF, el derecho de audiencia a los partidos obligados (por medio del oficio de errores y omisiones), así como la evaluación del egreso no reportado mediante una matriz de precios.

Sin considerar la observación sobre el gasto no reportado por representantes de casilla el día de la jornada electoral, el monto evaluado de egresos detectados por la autoridad asciende aproximadamente a 269 millones de pesos.

**8. ¿Qué tipo de sanciones puede imponer el INE?**

El INE es una autoridad administrativa, es decir, no tiene facultades para actuar como ministerio público, atribuir la comisión de delitos ni acusar como delincuentes a los actores políticos. Sin embargo, sí está facultado para imponer sanciones cuando se infringe la normativa electoral.

De esta forma, en la Ley Electoral se establecen las faltas que puede calificar el INE y las sanciones a imponer, las cuales son: amonestación pública; multa de hasta 10 000 UMA; reducción de hasta 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; interrupción de la pauta asignada a los partidos políticos en radio y televisión, y la cancelación del registro de los partidos políticos.

En el reciente proceso de fiscalización se impusieron las sanciones que incluimos en el cuadro 5.

**Cuadro 5** (millones de pesos)**A**

Partido	Estado				Total general	Porcentaje
	Coahuila	de México	Veracruz	Nayarit		
PAN	23.4	100.4	2.2	9.3	135.4	20
PRI	28.3	50.5	20.0	36.2	134.9	20
PRD	2.0	77.0	1.1	8.1	88.1	13
PT	0.3	18.4	14.7	4.4	37.8	6
PVEM	7.5	10.6	3.9	14.9	36.8	6
MC	0.1	0.0	0.5	9.8	10.4	2
NUAL	7.1	10.8	0.8	7.1	25.8	4
Morena	4.8	91.6	47.0	14.7	158.1	24
PES	0.5	12.4	2.0	3.3	18.1	3
Partidos locales	20.7	0.0	0.0	1.1	21.8	3
<b>Total</b>	<b>94.7</b>	<b>371.7</b>	<b>92.1</b>	<b>108.8</b>	<b>667.2</b>	<b>100</b>

*Sanciones por tipo de conducta***B**

Tipo	Monto	Porcentaje
Gasto no reportado	342.0	51.30
Registro fuera de tiempo de actividades en la agenda	143.4	21.50
Registro extemporáneo de operaciones en el SIF	98.6	14.70
Gasto sin documentación comprobatoria	57.9	8.70
Rebase del tope de gastos de campaña	6.7	1.00
Otras	18.7	2.80
<b>Total</b>	<b>667.2</b>	<b>100.00</b>

**9.** ¿De qué se trata el procedimiento oficioso por pagos de representantes de casilla? El Consejo General del INE decidió abrir un procedimiento oficioso para analizar la comprobación de los gastos por representantes generales y de casilla.

Los gastos de estructura partidista de campaña y estructuras electorales deben ser considerados para efectos del tope de gastos.<sup>1</sup> Sin embargo, el Reglamento de Fiscalización (RF) prevé la posibilidad que no se considere como gasto la participación en esta actividad de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, *siempre que sea prestada de manera gratuita, voluntaria y desinteresada*.

Para ello, el partido debe proporcionar el formato CRGC (Comprobante de Representación General o de Casilla) indicando tal situación. De no presentar el formato, el artículo 216 bis numeral 7 del RF establece que la actividad será consi-

<sup>1</sup> A partir de la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que invalidó porciones de los artículos 72 y 76 que los consideraban como gasto ordinario.



derada como un egreso no reportado y evaluado con el valor más alto de la matriz de precios elaborada para tal efecto.

En el oficio de errores y omisiones, enviado el 13 de junio, se solicitó esta documentación, ya que de la información del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) del INE sobre el número de representantes que acudieron a las casillas, no coincidía con los gastos reportados por los partidos.

Los partidos contaban con la información de forma física,<sup>2</sup> así que, para poder analizar el cumplimiento de la disposición referida, la UTF realizó una visita a las oficinas de los partidos para verificar los formatos el día 23 de junio. La documentación fue trasladada a inmuebles del INE debido a la cantidad de formatos. Sin embargo, no se recuperó la totalidad de la documentación.

Las sanciones presentadas en el dictamen aprobado por la Comisión de Fiscalización el 6 de julio se refieren al análisis de la documentación incompleta requisada el 23 de junio, y en algunos casos de información adicional presentada posteriormente por los partidos políticos.

Esta situación representa un incumplimiento al debido proceso en perjuicio de los sujetos obligados, de forma que, para dotar de certeza al proceso de revisión, el procedimiento oficioso ordenado en la sesión del 17 de julio contempla que los partidos proporcionen toda la información necesaria en un plazo de 24 horas para comprobar sus dichos.

El INE verificará cada uno de los formatos presentados, y la cotejará con la información registrada por los mismos partidos para acreditar a los representantes de casilla en el sistema proporcionado por el INE.

Una vez que se concluya el análisis, la UTF debe emplazar a los partidos políticos para declarar lo que a su derecho convenga en un término de cinco días. Finalmente, se debe elaborar la resolución que contenga el resultado de la investigación, y en su caso acumular los gastos determinados por la autoridad referentes a este concepto al tope correspondiente.

**10.** ¿Se pospuso la determinación del rebase de topes de gasto en Coahuila?

Las conclusiones aprobadas en los dictámenes votados el pasado 17 de julio no pueden ser modificadas por el INE. Esto significa que el rebase determinado para los candidatos a gobernador en Coahuila no puede reducirse desde el Instituto. Una vez resuelto el procedimiento oficioso ordenado para revisar los pagos a representantes de casilla, el rebase de topes de gasto puede aumentar, pero no disminuir y mucho menos desaparecer.

**11.** ¿El INE no se ha pronunciado respecto al uso de programas sociales con fines electorales?

Falso. En las elecciones de 2017, el INE votó un acuerdo para establecer mecanismos dirigidos a evitar acciones que generen presión sobre el electorado, así como

<sup>2</sup> La Unidad Técnica de Fiscalización envió un comunicado para que los partidos resguardaran la información de forma física.

el uso de programas sociales y la violación a los principios de equidad e imparcialidad durante los procesos electorales de Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz. Asimismo, y antes del inicio de las campañas electorales, el INE también señaló expresamente la prohibición para la entrega masiva de beneficios de programas sociales en actos públicos.

Estos acuerdos son la herramienta legal, a disposición de partidos y ciudadanos, para presentar denuncias sobre comportamientos indeseables de gobiernos que deciden utilizar los programas sociales con fines electorales.

En un caso específico, el Consejo General del INE, en su sesión del 14 de julio, resolvió sancionar al Partido Revolucionario Institucional en Coahuila, porque, al ofrecer programas sociales y apoyos concretos de bienes y servicios, distribuyó tarjetas (Mi Monedero Rosa, Mi Monedero y Mi Tarjeta de Inscripción), a cambio de las cuales se recabaron datos personales del elector o de los tutores del joven a quienes se prometían apoyos que, según el partido, tenían la intención de comenzar un registro de posibles futuros beneficiarios y que, de llegar al gobierno, se otorgaría un apoyo social en dinero, mismo que sería depositado en una tarjeta plástica.

La concatenación de promesas de apoyo y la entrega de tarjetas llamadas monederos, a cambio de datos de los individuos que serían beneficiarios si sufragaran por el candidato y éste resultara ganador, es una secuencia de condicionamiento de apoyos sociales a los necesitados a cambio de su voto, no de una promesa general legítima y válida, que el INE decidió sancionar, mandando de esta forma un claro mensaje de cara a las elecciones de 2018.

## **12. ¿Quién puede anular la elección?**

La Constitución, en el artículo 41, base VI señala las causas graves, dolosas y determinantes por las que se puede anular una elección. Éstas son: *a)* que el gasto de campaña exceda en un 5% del monto total autorizado; *b)* la compra de tiempos en radio y televisión, y *c)* la recepción y utilización de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas, siempre y cuando se tengan pruebas que acrediten las irregularidades cometidas.

Por su parte, el artículo 60 constitucional señala que será la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la competente para conocer de los medios de impugnación sobre la declaración de validez de una elección cuando lo que se reclame pueda causar la modificación de los resultados de tales comicios.

Así que el INE, al aprobar los resultados de la fiscalización, no puede pronunciarse respecto a la validez de la elección o en este caso sobre si procede la nulidad por rebase de topes, ya que no es su atribución.

## **Anexo**

### **A. Electores**

La lista nominal aprobada por el Consejo General del INE el 3 de mayo de 2017, contempla 19.76 millones de electores.

<i>Entidad</i>	<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>		<i>Total</i>	
	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Coahuila	1 013 756	49.12	1 050 052	50.88	2 063 808	100
México	5 382 074	47.57	5 930 843	52.43	11 312 917	100
Nayarit	400 846	49.24	413 264	50.76	814 110	100
Veracruz	2 629 982	47.17	2 945 737	52.83	5 575 719	100
<b>Total</b>	<b>9 426 658</b>	<b>47.69</b>	<b>10 339 896</b>	<b>52.31</b>	<b>19 766 554</b>	<b>100</b>

### **B. Candidatos por tipo de elección**

Los candidatos son registrados por el OPLE correspondiente, por medio del Sistema Nacional de Registro de Candidatos operado por el INE. Como resultado de este registro, el Instituto crea una cuenta dentro del Sistema Integral de Fiscalización en la cual se deben registrar cada uno de los ingresos y gastos del candidato. Este año se registraron 3 254 candidatos.

<i>Etiquetas de fila</i>	<i>Coahuila</i>	<i>Estado de México</i>	<i>Nayarit</i>	<i>Veracruz</i>	<i>Total</i>
Diputado local MR	185	—	150	—	335
Diputado local RP	16	—	35	—	51
Gobernador estatal	7	7	8	—	22
Presidente municipal	240	—	151	1 457	1 848
Regidor fiscalizable MR	—	—	998	—	998
<b>Total</b>	<b>448</b>	<b>7</b>	<b>1 342</b>	<b>1 457</b>	<b>3 254</b>

Este número de *Configuraciones* ha sido posible gracias a la solidaridad de:

Francisco Javier Alejo  
Carmen de Araujo  
Hugo Andrés Araujo  
Ricardo Becerra Laguna  
José Blanco  
Antonio Bolívar  
Elsa Cadena  
Felipe Cazals  
Carmen Cordera Campos  
Rolando Cordera Campos  
Alfonso Fernández Cruces  
Margarita Flores  
Antonio Franco  
Jesús Galindo  
Luis Emilio Giménez Cacho  
Eduardo Goycoolea  
Jesús de Hoyos  
Eugenia Huerta  
David Ibarra Muñoz  
Julio Labastida  
Alejandro Madrazo Lajous  
Rosa Elena Montes de Oca  
Maricruz Mora Arjona  
Paloma Mora Arjona  
Eliezer Morales Aragón  
Federico Novelo  
Emilio Ocampo Arenal  
José Andrés de Oteyza  
María de los Ángeles Pensado  
David Pantoja  
Virginia Pérez Cota  
Jacqueline Peschard  
Enrique Rubio Lara  
Pablo Ruiz Nápoles  
Hortensia Santiago  
José Sarukhán  
Carlos Tello Macías  
Ramón Carlos Torres  
Ricardo Valero  
José Woldenberg  
Alicia Ziccardi

y otros amigos-donantes anónimos y asistentes-contribuyentes a nuestras reuniones

