

# CON FIGURA CIONES ES

Núm. 40

Enero-abril de 2016

Rolando Cordera Campos **P**resentación **3**

## LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

Lorenzo Córdova **T**res reflexiones sobre la eficacia  
en los sistemas de gobierno **6**

Luis Emilio Giménez Cacho  
y Adrián Pérez Cortés **E**valuación del estado de la  
democracia mexicana **13**

Jacqueline Peschard **C**andidaturas independientes:  
¿derecho fundamental o  
mecanismo antisistema? **32**

## EL MUNDO GLOBAL

Jorge Eduardo Navarrete **L**a COP21 y combustibles fósiles **41**

Fernando Tudela **L**a COP21 y el Acuerdo de París **56**

Rosa Elena Montes de Oca  
y Roberto Cabral Bowling **C**recimiento, sustentabilidad  
climática y combate  
a la pobreza **61**

Eugenio Anguiano **C**hina sacude al mundo,  
¿o simplemente  
hace mucho ruido? **69**

Jorge Javier Romero **E**l laberinto español **79**

Ciro Murayama **E**spaña: la pérdida del bienestar **87**

INTER  
**LÍNEA**

---

Federico Novelo **U**na lectura oportuna **97**

José Casar **¿U**rbanización trunca? **101**

Jaime Ros **S**alario mínimo o salario digno **104**

---

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

**Í**ndice temático de los números  
1 a 40 de *Configuraciones* **112**

**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 Roces† • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo† • Raúl Trejo Delarbre

*Configuraciones.* Revista cuatrimestral, enero-abril de 2016. 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 México, D.F. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 México, D.F. *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

**A** **l despuntar el año** la perspectiva del mundo empezó a nublarse en lo económico y a ennegrecerse en lo humano y lo político. Sigue la guerra despiadada en el Medio Oriente y, por su parte, la otrora orgullosa Unión Europea no sabe qué hacer con lo que a todas luces se ha vuelto una crisis humanitaria y de conciencia para la Unión toda: no poder modular el auxilio a los refugiados del terror, la intolerancia y la guerra a muerte desencadenada por las profundas rupturas de Arabia; ello constituye un mentís sangriento a la pretensión civilizatoria con que Europa lanzó y puso en acto su gran proyecto, en efecto civilizatorio pero como ahora atestiguamos plagado de hoyos y abrumado por excesos políticos e ideológicos no sólo no previstos sino aparentemente puestos a un lado, en la cuneta de la historia, luego de los Acuerdos de Maastricht (1992) y sobre todo los de Schengen (1990) que nos hablaban del libre tránsito de las personas para trabajar, viajar o vagar como muchos de los jóvenes de todo el mundo lo han experimentado. En el flanco de la economía, la recesión domina el panorama europeo y ahora amenaza de nuevo la perspectiva económica estadounidense, en especial su economía industrial, que da muestras preocupantes de flaqueza. Lo que ocurra al norte del Bravo no dejará de afectarnos significativamente.

Por su parte, el gigante chino acomete su propio cambio de estrategia de desarrollo en medio de sobresaltos monetarios y sociales que mantienen en el aire el dilema respecto de su aterrizaje: ¿será suave, como correspondería a una nave bien maniobrada por el peculiar formato bautizado por sus dirigentes como socialismo al estilo chino?, ¿o estamos rumbo a una “tragedia de desarrollo” más, como las llamará Albert Hirschman, pero esta vez de proporciones colosales y con capacidades disruptivas a escala planetaria? Del epicentro abierto en China con sus despampantes saltos adelante, nos ocupamos esta vez con un ensayo sobre su actualidad.

Por lo pronto, estas tendencias en su conjunto, junto con la acusada volatilidad en los precios internacionales del petróleo crudo y la desbordada inquietud

en los mercados de dinero y capitales en todo el globo, nos pintan un horizonte dominado no tanto por los riesgos, sistémicos o no, que sin duda los hay, sino por la incertidumbre que abrumba cerebros y “*animal spirits*” y nos advierte que la crisis no podía reducirse a la “Gran Recesión” que algunos países, en especial Estados Unidos y el Reino Unido, celebraban haber dejado atrás. Lo mismo debe admitirse ya respecto de la circunstancia actual y sus más cercanas probabilidades en el Cono Sur de América.

El cambio de color y partido gobernante en Argentina no ha traído consigo el hábito de concordia y coordinación de actores y proyectos de que tanto habló en su campaña y toma de posesión el ahora presidente Macri. Lo que parece imperar hoy en la tierra del fin del mundo es encono y confrontación, aplicación apresurada de todo tipo de ajustes y, en consecuencia, el avivamiento de nuevos y viejos rencores entre y dentro de las grandes formaciones políticas argentinas, como parece haber empezado a ocurrir en el siempre complejo campo peronista.

La coyuntura histórica gira y vira y habremos de ocuparnos de sus desenfrenos y desenlaces temporales en próximos números. Por lo pronto, ofrecemos en esta entrega dos interpretaciones sobre el acertijo español y sus propios embotellamientos y laberintos que llevan a repensar los términos de fondo que gobernaron hasta ahora la transición y el desenvolvimiento de una democracia que para muchos, en México y buena parte de la región latinoamericana, fue pauta reflexiva y hasta ejemplar en los años duros del reclamo democrático.

De incertidumbre está repleta la historia del presente mundial y del nuestro. Pero si algo ahonda esta visión distante del optimismo y las euforias globalistas del fin de siglo y los primeros años del actual, no son sólo la guerra, la violencia y el terrorismo, o la obsesiva marcha de las economías hacia situaciones de estancamiento que agravarían las relaciones sociales y corroerían la política democrática. Frente a nosotros, en realidad con nosotros, está un mundo herido y en parte deteriorado gravemente y cuyas primeras agresivas reacciones frente al daño provocado por sus más orgullosos pobladores son las que configuran la realidad y lo que viene del llamado cambio climático, que se agrega al decaimiento ambiental provocado por décadas, en realidad siglos, de abuso industrial y energético.

En París, tras años de frustraciones y decepciones, la especie parece haber decidido tomar nota de la gravedad del asunto y comprometerse con planes de acción y formas de compromiso entre las naciones y sus estados que podrían abrir otras posibilidades e incluso otras potencialidades para el progreso económico y material, mediante nuevas formas de producir y consumir congruentes con dichos panoramas de urgencia y emergencia. En este caso también, hemos podido poner a la discusión tres interpretaciones de lo ocurrido en la capital de los franceses a fines del año pasado.

Nuestro acontecer político reclama otras aproximaciones a los grandes temas del gobierno y el poder para dejar en su sitio adecuado el obsesivo y circular tema electoral. De eso queremos hablar con detalle y profundidad más adelante, pero en este número ofrecemos ya un primer acercamiento a los dilemas de la democracia que contienen sin duda la cuestión de los sistemas de gobierno y su efica-

cia y pertinencia. Junto con este texto, ponemos en circulación el capítulo introductorio de una nueva publicación colectiva del Instituto de Estudios para la Transición Democrática que versa sobre el estado de la democracia y algunos de sus actuales y acuciantes desafíos. Asimismo, decidimos acercarnos a una interpe-lación que se ha apoderado de la atención de los medios informativos y de muchos de sus comentaristas editoriales y que parece quitar el sueño a más de un político en activo y a muchos transitócratas que habían soñado con una reforma electoral “definitiva” que, como lo hemos experimentado y sufrido todos, nunca llegó. Se trata de las candidaturas llamadas independientes y de sus implicaciones no sólo sobre el actual sistema político, en el que los principales actores son los partidos, sino sobre los diseños que podrían y tendrían que ponerse en juego si esta vez la reforma va más allá del plano electoral y se arriesga a afrontar las cuestiones del poder y su ejercicio.

En nuestra sección de Interlínea recogemos unas oportunas notas sobre nues-tra demografía y sobre la álgida cuestión de los salarios mínimos que debería lle-varnos a discutir y redescubrir uno de los eslabones perdidos que explican el extra-vío de nuestro desarrollo: la política salarial. Además, proponemos una “lectura oportuna” en torno al más reciente trabajo del Nobel de Economía Angus Deaton, *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Como es nuestra costumbre, ofrecemos a nuestros lectores y amigos una breve selección de lectu-ras recientes y en esta entrega incluimos un índice temático de los números 1 a 40 de *Configuraciones*.

Casi en el momento de cerrar este número 40 de nuestra revista, nos acercamos al infortunio cercano y doloroso, con la muerte de nuestro querido amigo y cama-rada, fundador de *Configuraciones*, Adolfo Sánchez Rebolledo, Fito. No lo deja-remos descansar en paz y en nuestras elaboraciones por venir estarán siempre presentes su talante alegre y su talento enorme, irradiante y brillante, siempre una invitación a la conversación sin adjetivos pero sí llena de compromisos reales y virtuales, actuales y por venir. A nuestra querida Carmen, su esposa, a Paula, su hija, a Enrique y Aurora, sus hermanos, nuestro pésame y solidaridad.

ROLANDO CORDERA CAMPOS  
*Director*

# LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

## Tres reflexiones sobre la eficacia en los sistemas de gobierno

Lorenzo Córdova Vianello\*

**A**hora que las evaluaciones sobre la satisfacción con la democracia y sus instituciones están cayendo y los humores públicos llevan a cuestionar la eficacia de los sistemas de gobierno, me parece que es necesario ser responsable en nuestras reflexiones y no perder de vista que se trata de que la eficacia gubernamental se dé en clave democrática. No puede pensarse en la eficacia de un gobierno ni en abstracto ni asumiendo que la deliberación pública cae en el vacío y no tiene consecuencias políticas. El propósito de este artículo es aportar al debate tres reflexiones que contribuyan a fortalecer la eficacia de los sistemas de gobierno, pero siempre en clave democrática.

### **La responsabilidad del debate sobre la eficacia de los sistemas de gobierno democráticos**

¿A qué nos referimos cuando hablamos de sistemas de gobierno eficientes? Naturalmente, la precisión a esta pregunta es más que un asunto de semántica. Se trata de pensar en el funcionamiento de los gobiernos para apuntalar el régimen democrático. En apariencia, la pregunta nos lleva a un tema clásico del diseño institucional y tendríamos que discutir sobre las ventajas y desventajas del parlamentarismo, el presidencialismo y el semipresidencialismo. Pero me parece que si se analizan las reflexiones en las últimas dos décadas y media, un rasgo distintivo de estas reflexiones sobre los sistemas políticos es el haber obviado que la eficacia no puede analizarse descontextualizada de su entorno y de los logros democráticos.

\* Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral.

Esta discusión no debemos darla, al menos por ahora, en términos de cómo lograr mayor eficacia en la acción de gobierno, así, sin más. Desde mi perspectiva se trata de pensar cómo lograr esta eficacia dentro de los contextos democráticos. Insisto. Se trata de una premisa fundamental, que puede parecer obvia pero que si no se define claramente se corre el riesgo de provocar que las conclusiones resulten, al final, disonantes con la lógica de los sistemas democráticos.

El dilema es, pues, ¿cómo pensar en la eficacia democráticamente? O si se quiere, ¿cómo hacer más eficaces a las democracias? Ésta es una premisa central ante el descrédito de la democracia y la creciente insatisfacción con ésta que hoy se vive en el mundo. De ahí que esta premisa no me parezca baladí, y sea el primero de los tres puntos que quiero plantear.

Solemos dar por sentado que la democracia y sus procedimientos esenciales, las elecciones en primera instancia, llegaron para quedarse y que no hay vuelta atrás respecto de este punto. Es el caso de una de las reflexiones incluidas en el último informe de la encuesta latinoamericana, ampliamente conocida en este lado del mundo, que es el *Informe del Latinobarómetro*.<sup>1</sup> En este documento se afirma que luego de 15 años en América Latina, al menos, la democracia ya se ha consolidado como una forma de gobierno estable e irreversible, y que las elecciones han establecido con claridad la ruta a través de la cual se disputa el poder político por vías democráticas.

Al respecto, me parece que es cierto que en América Latina y concretamente en México se han establecido las prácticas procedimentales de un típico régimen democrático, las elecciones son la vía mediante la cual se recrea el pluralismo político y las controversias políticas se procesan. Pero asumir que ambas, democracia y elecciones, llegaron para quedarse y son irreversibles es algo que no puede tomarse a la ligera.

Y pongo solamente un ejemplo para no extenderme en el punto. El año pasado, 2015, en México, luego de 25 años del establecimiento del régimen democrático, por primera vez en 100 años estuvimos a punto de que las elecciones no se llevaran a cabo, luego del boicot que algunos grupos abiertamente, y otros no tan abiertamente, plantearon respecto de las mismas.

Como nunca antes había ocurrido, el Instituto Nacional Electoral tuvo que debatir en las horas previas al inicio de la jornada electoral cancelar la celebración de alguna elección. Afortunadamente esto no ocurrió. Pero creo que es una advertencia para subrayar que el boleto de ida a la democracia es un boleto que incluye una pequeña contraseña para la regresión autoritaria. Digámoslo así, las elecciones son un mecanismo que no podemos descuidar y que tenemos que procurar para que sea una forma de acceder al poder político que se asiente entre nosotros, y se cancele la contraseña para una eventual regresión a formas de gobierno autoritarias.

Esto que puede parecer una premisa incluso hasta tremendista, en realidad no es algo nuevo. Es una afirmación para explicar el porqué la eficiencia de un sis-

<sup>1</sup> Me refiero al *Informe 1995-2015* del Latinobarómetro.

tema de gobierno debe ubicarse en un contexto democrático. Se trata de no perder de vista que lo que queremos hacer es incrementar la eficacia en la acción de gobierno de los regímenes democráticos. No fuera de éstos y mucho menos en contra de ellos.

Ya en los años setenta ocurrió algo así en un debate que perdió el objeto de la deliberación y tuvo graves consecuencias para las conquistas democráticas. El Estado social que se estableció después de la segunda posguerra, había conseguido hacia finales de los años sesenta una especie de proclama política de avanzada. Sin embargo, ante las críticas de algunos sectores al funcionamiento de los sistemas democráticos, se creó una comisión integrada por tres prominentes estudiosos, Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki para que analizaran lo que se consideraban las dolencias o la crisis de las democracias en esos años.

Producto de sus investigaciones escribieron un texto que orientó buena parte de las políticas públicas en los principales países del mundo, conocido como *The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*. La premisa fundamental de este documento era que lo que algunos llamamos conquistas democráticas de los años cincuenta y sesenta, que se tradujeron en un robustecimiento del así llamado Estado social, en realidad no hacían sino incrementar los canales de demanda de la sociedad hacia el Estado, provocando con ello la incapacidad de éste para atenderlas y, en consecuencia, generando una crisis del Estado, particularmente una crisis fiscal, que estaba ocasionando, decían ellos, la debacle en los años setenta.

La conclusión de ese reporte sería anecdótica, si no implicara un dramatismo profundamente importante. Los argumentos fueron justamente las proclamas políticas y conceptuales que enarbolaron el desmantelamiento del Estado social y el ascenso del neoliberalismo. Con estas bases se justificó la constricción de los derechos sociales que se habían potenciado en el marco del Estado de bienestar y consecuentemente, de manera inevitable, se provocó un empobrecimiento de la democracia constitucional en tanto que es un régimen que retoma una serie de procedimientos, basados en la igualdad, la libertad y la inclusión de los gobernados en el proceso de toma de decisiones políticas, y que procura no sólo el reconocimiento sino la protección y satisfacción de los derechos fundamentales, incluyendo por supuesto los derechos sociales. Y esa limitación de los derechos favorece el contexto de profunda desigualdad, de ingente pobreza y lacerante injusticia social que se padece en nuestro país.

En síntesis, pensemos sí en la indispensable eficacia de los sistemas democráticos, pero sin olvidarnos que la búsqueda de la eficacia, sin más, puede llevarnos por derroteros que difícilmente podrían ser considerados como democráticos. Recordemos que una de las características de la democracia, irrenunciable en la búsqueda de la eficiencia, es su carácter incluyente y eso implica, inevitablemente, tres aspectos: 1] la generación de satisfactores para la población, en especial para los grupos vulnerables; 2] el reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales como característica definitoria de las democracias constitucionales, y 3] la existencia de mecanismos de control del poder público, en primera instancia por supuesto, pero

también de los poderes privados que hoy día son tan poderosos y por ende peligrosos para la subsistencia y concreción de los derechos fundamentales.

### **Importancia del consenso político para impulsar la eficacia**

La segunda reflexión tiene por objeto plantear que la eficacia depende no sólo, pero sí en gran medida, de poder crear consensos políticos que permitan tomar una serie de decisiones, contenidas en uno o varios programas políticos. La eficacia de la acción de un gobierno depende, para decirlo en términos llanos, de la capacidad de que las decisiones que un gobierno pone sobre la mesa sean respaldadas por un amplio consenso, o por lo menos un consenso mayoritario de las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

En este sentido, el diseño institucional ayuda. Indudablemente. Pero no resuelve *per se* el problema, y ésta es una parte de la complejidad de esa célebre discusión a la que hacía referencia y que tuvo un momento de gran intensidad en el debate conceptual y político en los años noventa, el cual incluso en algunos países, como Italia, articuló buena parte de la discusión pública sobre las reformas políticas que ocurrieron en aquella década.

Es una discusión si se quiere pasada y que no pretendo revivir aquí. Aunque es innegable que tiene una enorme vigencia y actualidad. En esa discusión, sin embargo, se planteaba que el cambio de régimen político o de forma de gobierno, en buena medida resolvía el problema de la eficacia. Por ello insisto: el diseño ayuda, pero el diseño *per se* no resuelve.

Las actuales, y éste es un punto que quiero subrayar, son sociedades plurales y complejas y cada vez más, por cierto, son diversas e incluso multiculturales. De ahí que la característica principal de ellas sea la diversidad política. Hay que tener cuidado en la reflexión de cuál es el mejor diseño constitucional o institucional para propiciar una mayor eficiencia, ya que existe una tendencia a obviar este hecho o incluso a refutarlo. Si somos auténticamente democráticos, el tema no es cómo permitir sino cómo logramos la representación de esa pluralidad bajo la lógica de que la democracia es sinónimo de inclusión.

Es necesario tener cuidado con los mecanismos que se aplican para excluir o bien para construir artificialmente mayorías. Éste es el gran dilema, al final del día: un sistema auténticamente representativo vuelve mucho más complejas la acción de gobierno y la construcción de las mayorías. La clave está, me parece, en cómo crear los consensos necesarios para que esas mayorías indispensables acompañen una acción eficaz del gobierno. Cuando hay falta de mayorías predefinidas, como resultado de la voluntad popular expresada en las urnas, el tema de las coaliciones políticas estables, y no meramente electorales, es la clave para poder discutir o analizar la eficacia de los sistemas democráticos.

En lo particular, me he inclinado siempre, lo he escrito y lo sigo sosteniendo, por los beneficios que desde este punto de vista tiene el parlamentarismo respecto de los regímenes presidenciales.

Creo que si repensamos los mejores diseños institucionales para estimular la generación de consensos, tenemos que ver en el horizonte un tránsito hacia el

parlamentarismo. Estoy consciente de que en México tenemos una historia cargada hacia el presidencialismo, pero me parece que inevitablemente tendríamos que imaginar las formas de “parlamentarizar” nuestro régimen político para que el pluralismo le inyecte estabilidad y eficacia a las decisiones de gobierno. Insisto, no pretendo repetir la discusión rica y abundante que tiene interlocutores de primer nivel en el ámbito de la teoría política, pero lo dejo ahí como una especie de *statement*, de pronunciamiento, de declaración de principios personal.

Reitero que el diseño sirve, pero no es determinante. Pongo dos ejemplos respecto de cómo un diseño y la construcción de mayorías no dependen necesariamente de alguna premisa institucional, sino de la capacidad, disposición y, hay que decirlo, la habilidad de los actores políticos para construir mayorías.

Pienso en el caso de Chile, un país que desde la vuelta a la democracia a finales de los años ochenta, a principios de los noventa ha sido emblemático de cómo las coaliciones se convierten en la base de la gobernabilidad.

Pero en el diseño constitucional de Chile, que ahora está replanteándose por cierto, no está prevista como en el caso mexicano desde hace un par de años, la figura del gobierno de coalición. Las coaliciones en Chile se dieron de izquierda o de derecha y son las que han articulado la posibilidad de un gobierno que, en términos generales, con todo y los problemas que sin duda tienen las democracias modernas, con los escándalos de corrupción que hoy aquejan y que concitan la tensión en la sociedad chilena, ha logrado un gobierno eficaz.

El gobierno chileno de las últimas dos décadas y media creo que difícilmente puede tacharse de un gobierno ineficaz. La clave de la gobernabilidad en ese país ha estado centrada, en mi opinión, en la capacidad de los actores políticos de construir consensos, ante la falta de mayorías predefinidas producto de los resultados obtenidos en las urnas, y de construir por la vía de los hechos gobiernos de coalición aunque no exista ninguna premisa establecida en la Constitución chilena.

El otro caso que quiero mencionar es el de la primera República italiana. Éste es un ejemplo en el que el sistema parlamentario, evidentemente, no trae consigo de manera automática la formación de gobiernos estables, situación que en el periodo de la primera República italiana conllevó a que el promedio de duración de los gobiernos fuera de alrededor de ocho meses.

Jorge Carpizo en alguna ocasión me dijo, cuando yo hablaba de Italia como ejemplo de ingobernabilidad: “tan ingobernable es que en los años setenta y los primeros de la década de los ochenta tuvieron un índice de crecimiento espectacular y el milagro económico italiano fue un milagro referencial”. Así de contundente. Naturalmente, esto tampoco nos tiene que llevar a pensar que un gobierno eficaz resuelve en automático el dinamismo del estancamiento de la economía. Me parece que los incentivos en el diseño estructural de los sistemas de gobierno los tenemos que ver más en la clave de cómo lograr generar estímulos que faciliten los consensos y la formación de coaliciones estables en torno a un programa político.

En México hemos venido discutiendo el tema de las coaliciones y la construcción de consensos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo desde 1997, año que

por cierto marca el fin de las mayorías predefinidas en la Cámara de Diputados y el inicio de la era de gobiernos divididos en nuestro país, situación que en el Senado de la República se da a partir del año 2000. Lo seguimos debatiendo. Sin embargo, una paradoja que muestra el último estudio de Jorge Carpizo es que en este periodo, en el que no había mayorías, fue el lapso en que más veces se reformó la Constitución desde 1917. Esto me da pie a un tema adicional: el problema es cómo logramos en México transitar de las coaliciones electorales para transformarlas en coaliciones parlamentarias y en coaliciones de gobierno estables. Se trata, como diría Duverger, de que los partidos transiten del partido electoral al partido parlamentario, al que construye consensos, y se deje para los siguientes comicios la confrontación política.

No es que no tengamos una clase política capaz de ponerse de acuerdo. Por supuesto que la tenemos. De ahí que se haya reformado como nunca antes la Constitución en un periodo en el que no ha habido mayorías predefinidas en el Congreso.

Coaliciones electorales las vemos con mucha frecuencia. Incluso coaliciones parlamentarias respecto de puntos específicos. Lo que no hemos logrado en México es construir coaliciones estables, es decir, mayorías estables, no coyunturales, respecto a un tema en específico del que inevitablemente depende la capacidad de un gobierno de ser acompañado para cumplir con sus objetivos. Lo diré de esta manera: en México se construyen coaliciones temáticas, para un punto específico o un tema, pero no para un periodo más largo ni para la articulación de un programa de largo aliento con el respaldo de una mayoría en el Congreso.

Nuestro problema es cómo lograr que las coaliciones electorales trasciendan el momento de la elección, se traduzcan en coaliciones parlamentarias y éstas puedan sustentar eventuales coaliciones entre dos o más partidos políticos para acompañar o conformar una coalición de gobierno.

Los métodos para hacerlo están incluidos en la lectura, en abstracto, de la literatura sobre los sistemas parlamentarios, y en las experiencias donde no hay mayorías que sostengan un gobierno. En este contexto, en un contexto parlamentario, cuando las mayorías se caen, se cae el gobierno, y cuando las mayorías no se conforman como parece ocurrir en España, se tiene que volver a llamar a elecciones.

### **Las consecuencias del pragmatismo electoral**

Paso a mi tercera reflexión que, probablemente, es un reclamo. Es el reclamo no de un funcionario público sino de un ciudadano, de un estudioso de los temas políticos. Quizá la razón por la cual esas coaliciones no logran sustentarse, y que es un problema que no es exclusivo del caso mexicano, y me atrevería a decir que es del mundo, es que los partidos políticos se han dejado llevar por el pragmatismo electoral.

Los partidos políticos, y éste es un signo de nuestros tiempos, han perdido la brújula ideológica. Me da la impresión de que la ideología, que durante mucho tiempo orientó no solamente la definición de las propuestas de los programas políticos, sino también incluso la acción política de estas organizaciones indispen-

sables de la vida democrática, ha sido desplazada. Ahora, las banderas con las cuales se presentan a la ciudadanía de cara a las elecciones, los ejes a partir de los cuales se articulan para crear programas parlamentarios y programas políticos, carecen de una concepción ideológica.

Reconquistar la vocación ideológica que deben tener los partidos ayudaría a eliminar, o al menos disminuir, las dudas que llevan al ciudadano común a preguntarse con una gran legitimidad: ¿qué partido es de izquierda?, ¿qué partido es de derecha? y ¿por qué un partido se dice de izquierda o por qué otro se dice de derecha o de centro?

Creo que tratar de reconquistar eso que, insisto, fue el eje de los partidos de izquierda en el siglo xx, de su identidad y en consecuencia la guía de su acción política, no nos va a resolver por sí mismo el problema de la eficacia de los gobiernos. Pero seguramente sí puede ser un estímulo muy importante para concretar esas coaliciones de largo aliento que trascienden el momento estrictamente electoral, que por cierto nos ayudaría a revertir las peligrosas pulsiones antidemocráticas que existen y se desarrollan en nuestros países como la personalización de la política, los populismos y los nacionalismos que son amenazas reales para las democracias hoy día.

Recuperar las ideologías nos podría ayudar a generar esa estrella polar, ese eje de actuación política que nos permita ponernos de acuerdo, construir en la pluralidad, la eficacia de los sistemas democráticos, es decir, construir esas mayorías producto de coaliciones estables, claras y de largo aliento.

# Evaluación del estado de la democracia mexicana

Luis Emilio Giménez Cacho,\*  
con la colaboración de Adrián Pérez Cortés\*\*

**Las premisas de la transición democrática  
en la perspectiva del IETD**

**I Instituto de Estudios** para la Transición Democrática

(IETD) nació en 1989. Se constituyó a partir de la convicción de sus fundadores de que los cambios democráticos que necesitaban la sociedad y la política mexicana no se harían viables por medio de una abrupta ruptura institucional, sino de un proceso paulatino de reformas legales e institucionales convenido entre las más importantes fuerzas políticas.

La elección presidencial de 1988 había sido un parteaguas. Dejó de manifiesto las debilidades del entramado institucional mexicano, formal y ritualmente democrático, pero cuyos vectores dominantes, desde la conclusión de la etapa armada de la Revolución, fueron siempre el presidencialismo exacerbado en el gobierno y las instituciones del Estado y la hegemonía aplastante de las diversas versiones del Partido Revolucionario Institucional.

Para fines de los años ochenta los mecanismos de la política institucional se mostraban definitivamente incapaces de contener los impulsos de una sociedad que se había transformado de manera radical y que, a partir de la reforma política de 1977, año con año, elección tras elección, manifestaba creciente inconformidad y una inédita vocación participativa. Las nuevas circunstancias exigían al sistema político una apertura de espacios de libertad política y de expresión de la pluralidad que el pensamiento político dominante había considerado hasta entonces un peligro para la estabilidad del país.

Conviene recordar la forma en que en ese ya remoto 1989 el IETD entendía ese proceso de transición en su primer documento público:

\* Sociólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; miembro fundador del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

\*\* Politólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Se concibe a la transición democrática como el periodo de sustitución pacífica y negociada de los viejos mecanismos verticales y autoritarios de control político, por un auténtico régimen de partidos plural, representativo, sustentado en elecciones libres, transparentes, capaces de devolver al elector el principal derecho del ciudadano: elegir a sus gobernantes... La reforma democrática mexicana plantea y nos plantea la necesidad de organizar a la diversidad de las tendencias políticas existentes en auténticos organismos permanentes capaces de representar en forma cotidiana proyectos, programas y opciones estratégicas, apoyadas por grupos y sectores específicos de interés y, al mismo tiempo, de reformar las leyes que hoy favorecen o acentúan los rasgos autoritarios.<sup>1</sup>

Los planteamientos del IETD en aquel relevante momento postelectoral ponían el énfasis en un programa para la transformación de las instituciones electorales y de las reglas para la constitución y funcionamiento de los partidos que permitiera la expresión de la pluralidad política, las elecciones libres y competidas.

Con estas premisas el IETD participó activamente en la promoción y seguimiento de los largos debates que dieron lugar a las sucesivas reformas electorales de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996. En ese lapso se confirmó la tesis de que era posible y viable una transformación paulatina del sistema político. El cambio del sistema electoral y su secuela de alteraciones en la vida política del país fueron el resultado complejo y nunca lineal de la movilización social, la participación electoral y los acuerdos entre las fuerzas políticas que fueron permitiendo un nuevo ordenamiento de la competencia política y nuevas reglas para la relación entre la sociedad mexicana y la política. El proceso ha sido ampliamente documentado por varios miembros destacados del IETD.

Para un mexicano común de 1988, el escenario político actual resultaría seguramente irreconocible. El partido hegemónico perdió ya el carácter de espacio casi exclusivo para el ejercicio de la política y el acceso al gobierno. Luego de prolongados y tesoneros esfuerzos electorales en el ámbito municipal y estatal, Acción Nacional, tradicionalmente un partido testimonial, logró triunfar en dos elecciones presidenciales consecutivas y gobernó el país 12 años sin contratiempos mayores. Los partidos y corrientes de izquierda, conformados históricamente por minorías dispersas y enfrentadas por diferencias doctrinarias, pudieron constituir un partido que ha sido capaz de gobernar la capital del país por más de tres lustros y disputar creíblemente la propia Presidencia de la República.

El Senado y la Cámara de Diputados dejaron de ser el escenario de los tediosos fastos presidenciales. El Congreso mexicano es hoy un foro plural de debates libres e intensos. Los senadores y diputados se han tornado ahora en protagonistas de operaciones políticas y legislativas imposibles de imaginar hace dos décadas.

Al igual que lo sucedido en los niveles federales, por todo el país, en los ayuntamientos y en los congresos de los estados, coexiste una abigarrada representa-

<sup>1</sup> Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *México: para una transición democrática*, Cuaderno núm. 1, 1989.

ción de fuerzas y personajes políticos. Son ya muy pocas las entidades que no han vivido al menos una experiencia de cambio de partido del gobernador.

La concentración del poder en la Presidencia, el rasgo emblemático del autoritarismo político mexicano, también ha cambiado su rostro. Hoy, cualquiera de las cámaras del Congreso puede condicionar las decisiones del Poder Ejecutivo. Desde hace 15 años, el partido en el gobierno, sea cual sea su color, no cuenta con mayoría legislativa. Las preocupaciones de la actualidad política giran en torno a la dificultad del Presidente y su partido para hacer avanzar sus iniciativas y la indudable capacidad de las cámaras para limitar y hasta anular la eficacia de las acciones del gobierno.

Las diferencias entre las cámaras de diputados y senadores con el gobierno federal, y de la Federación con los gobiernos de los estados hoy se dirimen, muchas veces, por votos divididos en una Suprema Corte de Justicia que en materia política siempre fue vista como una simple ejecutora de directrices gubernamentales. La Suprema Corte, en su función de tribunal constitucional, dejó de ser apéndice del gobierno en turno para desempeñar actualmente un papel determinante en la resolución de conflictos políticos muy importantes.

El presidencialismo autoritario se vio acotado también por el surgimiento de diversos organismos estatales autónomos. Organizar las elecciones, vigilar que funcionarios y gobiernos respeten los derechos humanos, elaborar la estadística nacional e incluso resolver sobre la política monetaria, son casos destacados de atribuciones del poder político que dejaron de estar bajo el control del presidente de la República.

La radio, la televisión y los periódicos gozan de una libertad frente al poder de la que no podían ufanarse hace dos décadas. Los términos de la ecuación prensa-poder político han cambiado radicalmente. Los gobiernos, los dirigentes políticos y la administración pública están sujetos a un escrutinio inédito que ha vigorizado el poder de influencia de la prensa y la televisión sobre las decisiones públicas más relevantes.

### **Parámetros de la insatisfacción con la democracia**

El efecto de todos estos cambios políticos e institucionales ha sido inequívocamente democrático. Frente a un régimen monocolor emergieron la diversidad política y la pluralidad de opciones. El presidencialismo exacerbado dejó paso a la división efectiva de poderes. El contrapeso y vigilancia del Poder Legislativo sobre el gobierno y el control de constitucionalidad de la Corte son realidades actuantes. Las elecciones dirigidas y controladas por el gobierno pasaron a ser un juego de resultado incierto con normas y recursos de equidad razonablemente respetados por los partidos contendientes y con un mecanismo independiente para la resolución legal de los diferendos. A pesar del a veces excesivo ruido propagandístico, los gobiernos se suceden de manera pacífica y los ganadores son determinados por la mayoría del voto popular.

Sin embargo la sociedad mexicana no está satisfecha con su régimen político. Una tras otra, las encuestas de apreciación pública sobre las instituciones políticas

devuelven información negativa. Varios de los actores centrales de los cambios que hemos vivido permanecen en el fondo de la escala del crédito del público. Junto con la policía, los senadores, los diputados y los partidos políticos siguen siendo los peor evaluados por la ciudadanía.<sup>2</sup>

Visto desde la perspectiva latinoamericana, el desencanto de los mexicanos con su democracia es notorio. La encuesta Latinobarómetro de 2011 da cuenta de que sólo 40% de los mexicanos otorgan apoyo claro a la democracia. Es la cifra más baja de América Latina, apenas superior al 36% que se registró en Guatemala y muy lejos del 58% que fue el promedio de la región. Un dato más inquietante aún es la comparación con las cifras de la misma encuesta en 2010: en tan sólo un año el indicador de apoyo a la democracia se redujo en México en nueve puntos porcentuales. Una tendencia descendente superior a la de tres puntos que se observó en todo el subcontinente.<sup>3</sup>

En términos generales los autores del Latinobarómetro achacan la caída del aprecio por la democracia en América Latina a los efectos de la crisis económica del último trienio. Pero en el caso de México destacan también la singularidad del ascenso del crimen organizado, la proliferación de los delitos y la crisis del sistema de seguridad pública durante el gobierno de Felipe Calderón.<sup>4</sup>

Aunque sin duda la reciente crisis económica internacional con su secuela de desempleo y descenso de los ingresos reales y la expansión de la delincuencia son componentes decisivos de una caída de la confianza pública, habrá que reconocer que el descrédito de las instituciones políticas tiene un origen más complejo. A finales de 2010, con motivo de su vigésimo aniversario, nuestro Instituto se dio a la tarea de revisar los saldos de 20 años de cambio social y político en México. Se trataba de procurar un corte de caja sobre los progresos y las desventuras de la transición mexicana y de buscar explicaciones sobre el pesimismo nacional. El balance resultaba ominoso:

Con independencia de los indicadores de medición que se utilicen, la población mexicana enfrenta un sentimiento de fracaso generalizado que se derrama hacia casi todas las áreas de la vida nacional, la económica, la política y, aun, la actividad cultural. Tales condiciones, a la vez materiales y morales, estructuran ahora mismo muchas de las conductas y de las decisiones de millones en México: abstenerse de invertir; cancelar proyectos para tiempos mejores; incursionar en los circuitos de la informalidad o la ilegalidad; marcharse del país; entregarse a conductas anómalas; abstenerse de tomar riesgos; una difundida conciencia de la exclusión propia; una

<sup>2</sup> A la pregunta: "En una escala de calificación de 0 a 10, donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿qué tanto confía en...?". Las calificaciones más bajas del público son para los sindicatos (4.5), los senadores (4.4), los diputados (4.4), los partidos políticos (4.4) y la policía (4.3), en un contexto en el que las instituciones mejor calificadas fueron la familia (7.8), los médicos (6.6) y la Iglesia (6.4) y en el que la televisión alcanza 6.1. Secretaría de Gobernación. *Encuesta Nacional de Cultura Política 2012*, principales resultados, noviembre de 2012.

<sup>3</sup> Véase Latinobarómetro, *Informe 2011*, p. 30.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 28.

moral social cargada de valores negativos y proclives al conservadurismo o, incluso, a la superstición; la admisión de un retroceso de los valores laicos; todas ellas son posturas, decisiones y reacciones que responden a ese ambiente que en nuestro caso expresa y suma un cambio masivo en el carácter de las personas. Es un círculo vicioso que alimenta permanentemente la desconfianza de los ciudadanos en sus dirigentes y en las instituciones políticas y constituye el nutriente fundamental de la duda y del riesgo que representa el presente y el porvenir.<sup>5</sup>

Las conclusiones de esa reflexión dejaron en claro un descrédito de las instituciones de la política democrática que difícilmente puede explicarse a partir de unas cuantas variables de coyuntura o a calificativos sobre los atributos de los actores públicos, sean éstos los partidos, los políticos o los funcionarios. El malestar de la sociedad mexicana y su desencanto con la democracia tienen que ver con un complejo de déficits económicos, sociales, legales y políticos de los que la mayor parte de las personas, justificadamente o no, encuentra responsables a las instituciones y los actores políticos, y de los cuales espera acciones que ofrezcan una perspectiva mejor de futuro.

### **Economía, política y sociedad. Una ecuación sin despejar**

La pretensión de que los procedimientos democráticos para la constitución del gobierno y la representación política resuelvan por ensalmo problemas económicos y sociales complejos y de larga data, es claramente ilusoria. Ni las elecciones libres y razonablemente equitativas, ni la existencia de un sistema de partidos competitivo que permite la alternancia en los cargos de elección popular, ni la legitimación electoral del gobierno y los representantes populares, pueden resolver por sí mismos todos los problemas que corresponden a la tarea gubernamental y legislativa cotidiana y menos aún los que requieren el compromiso activo de la sociedad.

Quizá por esa razón, porque se pide a la democracia electoral lo que no puede dar, es que se ha puesto en duda, contra todas las evidencias, que México ha transitado de forma decisiva a un sistema democrático. Todas las premisas fundamentales de un régimen democrático se cumplen razonablemente en nuestro país, como lo acreditan las evaluaciones realizadas por diversos organismos de diagnóstico.

Luego de cada elección surgen observaciones críticas sobre el sistema electoral y sus deficiencias y se abren paso ciclos de ajuste a las normas electorales. Pero ninguna de ellas basta para poner en cuestión el carácter democrático de nuestro sistema político. Quizá la prueba más contundente de ello, además de la regularidad de las elecciones, es que los organismos internacionales especializados en observación y diagnóstico de elecciones suelen ser mucho más benévolos con sus valoraciones que los analistas nacionales, siempre más proclives al sín-

<sup>5</sup> IETD, *Equidad social y parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época*, México, junio de 2010, p. 18.

drome de la desconfianza y el pesimismo. Deberíamos convenir en que las cuestiones electorales no son ya la fuente principal del descontento con la democracia, salvo quizá coyunturalmente, por el efecto de las estrategias postelectorales de los perdedores.

Pero también hay que reconocer que hace falta mucho más que elecciones libres y competidas para que la democracia sea estable y plenamente valorada por la sociedad. Los diagnósticos de organismos como el PNUD y la CEPAL han insistido en que, al menos en América Latina, las democracias jóvenes no tienen garantizados el reconocimiento social y la permanencia. En términos generales, la inestabilidad de la democracia surge de la pobreza y la desigualdad, de la débil cohesión social, del déficit del Estado de derecho y de la precariedad en el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por otra parte, la calidad en el desempeño de instituciones clave como los partidos políticos y los medios de comunicación se considera otro componente esencial de la estabilidad democrática.<sup>6</sup>

En el más reciente ejercicio de balance acometido por miembros de IETD,<sup>7</sup> las conclusiones son también congruentes con esa perspectiva. La consolidación de la democracia mexicana sólo será posible si permite asumir simultáneamente dos grandes tareas: abrir espacios para corregir la característica atávica de nuestra sociedad, que es la desigualdad económica y social, y lograr que las instituciones políticas y, sobre todo, el sistema representativo sean eficaces para la construcción de políticas nacionales sostenidas por mayorías estables.

El rasgo históricamente más desafortunado, aunque tal vez inevitable, de nuestra transición democrática es el de haberse desarrollado a la par de las reformas económicas neoliberales. Veinticinco años de políticas de libre competencia, apertura comercial y privatizaciones han sido suficientes para demostrar las limitaciones del modelo de mercado. El cambio de modelo económico no cumplió sus promesas de que la integración a la economía mundial modificaría la dinámica económica para generar un contexto de expansión del empleo y la producción. El crecimiento económico ha resultado por debajo del de la población en edad productiva. A pesar de importantes esfuerzos públicos, persiste la pobreza de decenas de millones de mexicanos y, más grave aún, se reproduce la desigualdad en los ingresos, el acceso a la salud y la seguridad social. Tenemos hoy un país polarizado, desintegrado social y geográficamente y sin esperanza para los jóvenes.

Sin duda, los parámetros de la democracia no son los mismos que los de la economía. Pero cuando las tendencias económicas corren palmariamente en sentido contrario con el principio igualitarista implícito en la democracia, los resultados no pueden ser buenos para ésta. Y la razón es clara. Como bien lo ha dicho Joseph Stiglitz en un reciente libro sobre la crisis económica y la desigualdad:

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004.

<sup>7</sup> Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, IETD-Siglo XXI Editores, 2012.

Los mercados, por sí mismos, aun cuando sean estables, conducen a menudo a niveles altos de desigualdad, un desenlace que es ampliamente reconocido como injusto... hay sin duda un fondo de fuerzas económicas en juego, pero es la política la que da forma al mercado, y lo ha hecho para beneficio de los de arriba a costa del resto... la élite económica ha promovido un contexto que la beneficia en detrimento de los demás, se trata de un sistema económico que no es ni eficiente, ni justo.<sup>8</sup>

El juicio que la gente hace sobre los sistemas políticos está estrechamente ligado a las consecuencias que tienen sobre su vida. La historia está llena de casos que demuestran que el aprecio público por la democracia tiene un vínculo intenso con la forma en que ésta influye en el bienestar material de la población; y como se ha comprobado ampliamente, el déficit social de México es abrumador. Ha sido documentado con detalle. La consolidación de la democracia mexicana, el reconocimiento definitivo y extenso de su valor social, dependerá en última instancia de su capacidad para invertir las tendencias en las condiciones de bienestar del pueblo mexicano.

Pero el aprecio por la democracia se sostiene también en el reconocimiento que las personas hacen de sus propias libertades subjetivas. La capacidad de participar sin restricciones en los asuntos públicos y ejercer los derechos civiles y políticos es el otro componente decisivo de la evaluación de la democracia, como lo demuestran todos los sondeos y estudios. En este terreno, los avances en México son indiscutibles y en general reconocidos por los ciudadanos. Pero a nadie puede ocultársele que las capacidades para ejercer y hacer respetar los derechos y libertades de las personas están asimismo distribuidas de manera inequitativa. Esa mala distribución se vincula también, ineludiblemente, con las condiciones económicas precarias en que viven muchos mexicanos. De nueva cuenta, en el plano del ejercicio de los derechos formales, la pobreza y la desigualdad son el enemigo a vencer.

La reflexión del IETD ha concluido también que alterar las inercias económicas, con las implicaciones jurídicas y sociales que ello implica, depende de un hecho crucial: la conformación de mayorías en el gobierno. Sabemos que las llamadas reformas estructurales al régimen económico no han cumplido sus promesas.<sup>9</sup> La inercia de los mercados tampoco resuelve nada por sí misma. Pero a pesar de esta constatación, las políticas gubernamentales han sido incapaces de adaptarse a la realidad y aportar nuevas respuestas ante realidades apremiantes. Podemos sin duda atribuir uno de los componentes de la ineficacia gubernamental a la debilidad de la ciudadanía y a la falta de un contexto de exigencia de la sociedad hacia los políticos y los administradores públicos.<sup>10</sup> Hay ahí un déficit apremiante. Pero

<sup>8</sup> Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers our Future*, Nueva York, Norton & Co., 2012, p. xix.

<sup>9</sup> Léase de Rolando Cordera y Nahely Ortiz, "La falsa promesa de las reformas estructurales", en Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo*, op. cit., pp. 131-156.

<sup>10</sup> A esa cuestión se refiere José Woldenberg en su contribución "El desencanto con la incipiente democracia", en Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo*, op. cit., pp. 269-285.

todo indica que la parálisis gubernamental es una suerte de fruto perverso de la virtud democrática. El voto popular persistentemente nos entrega un perfil plural del Poder Legislativo en el que el partido triunfador no obtiene la mayoría suficiente para gobernar por sí mismo y en el que las oposiciones sí están en condiciones de bloquear las iniciativas del gobierno, sin poder tampoco lograr que prosperen las suyas. Y hay por eso también un “malestar con el pluralismo equilibrado”.<sup>11</sup>

El efecto es que el sistema político no sólo ha sido inhábil para alterar significativamente las dinámicas que mantienen al país en el estancamiento y la pobreza, sino que tampoco parece ser capaz de ofrecer una alternativa para el futuro. Nada ni nadie puede cambiar un país en unos meses. Menos aún cuando los problemas más agudos tienen raíces profundas y el *statu quo* ha creado con el tiempo intereses económicos y políticos de mucha densidad. Sólo la política, la buena política, es capaz de cambiar los escenarios del futuro. Como lo demuestra nuestra la transición democrática, son la negociación y el pacto entre fuerzas políticas adversas los más potentes generadores de cambios. De modo que romper con el ciclo de la desilusión con la democracia y con la desesperanza sobre el futuro nacional depende hoy, de nueva cuenta, de los actores políticos.

### **Para qué medir la calidad de la democracia**

El Pacto por México firmado hace unos meses nos ha permitido atisbar la capacidad de los acuerdos políticos para romper la inercia y el estancamiento político. En pocas semanas, el escenario político en el que se procesan los problemas de las telecomunicaciones del siglo XXI y de la educación pública cambió merced a la traducción legislativa de acuerdos interpartidistas. Lo que se vio improbable durante décadas pareció de pronto hacerse viable en torno a dos temas trascendentales de la agenda nacional. El vasto programa de reformas del Pacto firmado por el gobierno con los principales partidos de oposición a fines de 2013 puede ser revisado con ojos críticos, pueden encontrarse en él contradicciones e incongruencias, incluso pueden tenerse dudas sobre la viabilidad de muchas de sus propuestas. También las deficiencias de instrumentación de los acuerdos podrían tal vez invocarse para explicar su desenvolvimiento, que ha resultado más contradictorio y limitado de lo que inicialmente se propuso. Pero lo que queda fuera de duda es que si se dan las condiciones, como en este caso, los principales partidos políticos y el gobierno están en posibilidad de emprender esfuerzos cooperativos, pactados, sin perdedores ni ganadores absolutos, que rompan con las tendencias al equilibrio catastrófico e improductivo en que están inmersos el sistema político y el país.

Con esta perspectiva es que debemos pensar un trabajo como la discusión de la calidad de la democracia. Se trataría de interrumpir ciertas rutinas improductivas del debate democrático y abrir la perspectiva a soluciones de mayor alcance. Para desgracia de todos, parece ya volverse un círculo vicioso que después de cada elección los partidos perdedores encuentren en los déficits del sistema electo-

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 276.

ral la fuente de sus desventuras. Con esos énfasis desproporcionados, las minorías contribuyen activamente, y casi siempre sin elementos probatorios ni justificación plausible, a debilitar los logros de la democracia promovidos por ellos mismos a lo largo de los años.

Es verdad que cada campaña y cada contienda electoral sacan a la luz lagunas, deficiencias y nuevos requerimientos para las normas electorales. No en balde en algunos países la propia ley electoral pide a los actores y autoridades presentar pliegos de propuesta legislativa después de cada elección. Pero hacer depender el juicio público sobre la democracia de las incidencias particulares de cada contienda electoral es en el México de hoy un despropósito.

El debate nacional en torno a las autoridades electorales no guarda proporción con los problemas de fondo de nuestra democracia que hemos tratado de describir aquí. Por esa razón pensamos que un ejercicio de valoración que ensanche la perspectiva sobre los derroteros de la democracia mexicana puede ser útil en el foro público. Se trataría de propiciar una reflexión y un contexto de discusión favorables para el debate de nuevos consensos y nuevas políticas nacionales de y para la democracia en su sentido más amplio.

El debate sobre la democracia mexicana necesita salir del círculo estrecho de la disputa entre partidos. Pensamos que un diagnóstico amplio sobre las condiciones reales, los requerimientos del sistema político y las condiciones de nuestra democracia, generado desde la sociedad pero abierto a la discusión con todos los actores, puede evitar que el debate nacional quede entrampado en el rejuego de los intereses limitados y de corto plazo de la contienda inter e intrapartidista. Tal vez sea una ambición excesiva, dadas las circunstancias, pero debemos insistir en favorecer la expansión de un nuevo círculo virtuoso de acuerdos políticos, equivalente al que permitió la definitiva transición a la democracia.

### **Aproximaciones para valorar la calidad de la democracia**

Han pasado 39 años desde que comenzara en Portugal la primera de las transiciones a la democracia inscritas en lo que se ha llamado la tercera ola democratizadora. La mayoría de los países que iniciaron este proceso tanto en Europa como en América Latina son ahora democracias estables. En varios casos tuvieron que superar intentos de regresión pero, en general, han sido capaces de encontrar con mayor o menor éxito una salida pacífica a las tensiones políticas o sociales derivadas del cambio.

Sin embargo, como ya se apuntó, en los albores del siglo XXI, la mayoría de los regímenes democráticos, sin importar su antigüedad o grado de desarrollo, enfrentan una serie de nuevos retos, entre los que destaca el desencanto de los ciudadanos con la democracia y la política misma. En épocas más recientes, por efecto de la crisis económica de 2009, los movimientos de indignados en las que se consideran democracias consolidadas, como la norteamericana y algunas de Europa, pusieron en tensión los resortes defensivos de los sistemas democráticos.

Por eso, los estudios sobre la democracia en el mundo también han movido su norte. Inicialmente, el interés de la mayoría de los investigadores giraba en

torno a comprender los procesos que dieron lugar a la instauración de la democracia representativa en regímenes autoritarios, su avance en relación con los modelos de lo que se consideraban democracias consolidadas y, finalmente, registrar los desafíos de la consolidación. Ahora, estos temas van cediendo el sitio a estudios sobre la calidad de las democracias.

### **Los estudios internacionales sobre la calidad de la democracia**

En el caso de Latinoamérica, varias fundaciones y agencias internacionales han patrocinado la realización de estudios sobre la calidad de la democracia. Entre ellos destacaremos el Informe Latinobarómetro;<sup>12</sup> los trabajos elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional;<sup>13</sup> por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo,<sup>14</sup> y por la Fundación Konrad Adenauer.<sup>15</sup> A ellos pueden agregarse estudios de espectro más amplio y general como el Índice de la Democracia elaborado desde 2005 por la revista inglesa *The Economist* que pretende evaluar el estado de la democracia en el mundo;<sup>16</sup> la metodología para evaluar la calidad de la democracia, desarrollada por IDEA Internacional,<sup>17</sup> y otros, menos difundidos, como el Barómetro de la Democracia, estudio sobre la calidad de la democracia en 30 países elaborado por investigadores de la Universidad de Zúrich y el Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Berlín.<sup>18</sup>

Existen dos elementos que permiten diferenciar analíticamente estos trabajos: *a)* la definición de democracia que les sirve de marco de referencia y *b)* la metodología que emplean en la investigación. En el caso de la primera, el predominio es para los estudios que identifican como requisitos de la democracia los elementos que enumera Robert Dahl en su conocido trabajo sobre *La poliarquía: participación y oposición*:

1. Existencia de libertades de asociación, expresión y voto.
2. Elegibilidad de todos los ciudadanos para el servicio público.
3. Libertad de los líderes políticos para competir en busca de apoyo y para luchar por obtener los votos de los ciudadanos.

<sup>12</sup> Latinobarómetro, Informes anuales 1995-2011, disponibles en <<http://www.latinobarometro.org>>.

<sup>13</sup> J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Mercedes Mateo Díaz *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo–IDEA Internacional, 2006.

<sup>14</sup> PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, *op. cit.*

<sup>15</sup> Fundación Konrad Adenauer–Poli-Lat, *Índice de desarrollo democrático de América Latina ID-D-Lat 2002-2012*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2002-2012, disponibles en <<http://www.idd-lat.org/>>.

<sup>16</sup> The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2012. Democracy at a Standstill*, disponible en <[https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12)>.

<sup>17</sup> David Beetham, Edzia Carvalho, Todd Landman y Stuart Weir, *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2009.

<sup>18</sup> Marc Bühlman, Wolfgang Merkel, Lisa Müller, Heiko Giebler y Bernhard Weßels, *Demokratiebarometer—ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität*, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, disponible en <<http://www.democracybarometer.org>>.

4. Existencia de una pluralidad de fuentes de información.
5. Que las elecciones se organicen en un ambiente de libertad e imparcialidad.
6. Existencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de la voluntad expresada en los votos y demás formas populares de manifestar las preferencias.<sup>19</sup>

Si bien la mayoría de los estudios coinciden en recuperar los elementos que hemos sintetizado aquí, todos reconocen también que la democracia como régimen político es algo más que un conjunto de procedimientos para la elección de los gobernantes y la conformación de la representación popular. Esto los lleva a incorporar a su definición componentes adicionales entre los que destacan los siguientes:

- Capacidad de representación de la diversidad de opciones políticas.
- Existencia y funcionamiento efectivo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los órganos del gobierno.
- Grado de participación ciudadana en los asuntos públicos.
- Compromiso con la democracia fuera de las fronteras nacionales.
- Calidad de la cultura política.
- Eficacia de la acción del gobierno.
- Respeto a los derechos humanos.
- Grado en que los ciudadanos pueden ejercer los derechos fundamentales y sociales.
- Tendencias del desarrollo histórico de la democracia en el país.

La metodología de evaluaciones desarrollada por IDEA Internacional, por ejemplo, asume un concepto de democracia que privilegia que las decisiones sobre las normas y políticas gubernamentales estén sujetas al control de todos los miembros de la colectividad considerados en un plano de igualdad. Por su parte, los autores del Barómetro de la Democracia reconocen un sistema como democrático cuando busca balancear los valores de la libertad y la igualdad, utilizando para ello el control, entendido como la supervisión institucionalizada de las autoridades políticas. El Índice de la Democracia desarrollado por *The Economist* parte de la premisa de que ésta es un sistema de gobierno basado en la regla de la mayoría, el consentimiento de los gobernados, la existencia de elecciones libres y justas, la protección de los derechos de las minorías y el respeto por los derechos humanos básicos, lo cual presupone la igualdad ante la ley, el debido proceso y el pluralismo político.<sup>20</sup>

Los enfoques metodológicos empleados en los estudios pueden clasificarse como teóricos o descriptivos. Los de carácter teórico intentan confirmar la existencia y valorar el grado de desarrollo de los elementos que conforman la definición de democracia adoptada por los investigadores, mientras que los estudios descriptivos consisten básicamente en análisis cuantitativos cuya finalidad es calificar una serie de rubros e indicadores que corresponden a las características de una demo-

<sup>19</sup> Robert A. Dahl, *La poliarquía: participación y oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1996, p. 15.

<sup>20</sup> *Democracy Index*, *op. cit.*, p. 25.

cracia representativa, o hacer un inventario de los instrumentos legales que se relacionan con ella y corroborar su funcionamiento en la práctica cotidiana.

### **La experiencia latinoamericana del PNUD**

En la región latinoamericana merece destacarse el estudio realizado en 2004 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que dio lugar al *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. En palabras de sus autores, la finalidad era “evaluar la democracia en América Latina, no sólo como régimen electoral, sino como una democracia de ciudadanos”, identificando sus logros, límites y desafíos para discutirlos, y proponer una agenda de reformas para fortalecer la democracia, al margen de la tentación de calificar el desempeño de los gobiernos.

El estudio consistió en evaluar la calidad de la democracia en Latinoamérica mediante la respuesta a tres preguntas centrales:

1. ¿Cuál es el estado de la democracia en América Latina?,
2. ¿Cuáles son las percepciones y cuán fuerte es el apoyo de líderes y ciudadanos a la democracia?
3. ¿Cuáles serían los principales temas para un debate orientado a lograr un mayor avance en la democracia de ciudadanos?<sup>21</sup>

Tras la presentación del Informe, el PNUD publicó un volumen con documentos elaborados por políticos y académicos de la región que aportaron ideas sobre los resultados y posiciones para debatir sobre el desarrollo de la democracia en América Latina.<sup>22</sup> Este ejercicio se repitió en 2010 con la publicación del informe *Nuestra democracia*, que retoma elementos analizados en los documentos publicados en 2004 y fue elaborado por un equipo de investigadores del PNUD, a los que se sumaron especialistas de la Organización de Estados Americanos (OEA). También se consideraron las opiniones de 40 especialistas internacionales. Fue discutido con 850 académicos, líderes políticos y sociales de los países estudiados.<sup>23</sup>

La evaluación del PNUD toma como premisa el reconocimiento de la democracia en América Latina como una experiencia histórica única, caracterizada por especificidades íntimamente relacionadas con los procesos de construcción de la nación y de la integración de las sociedades latinoamericanas. Además, establece el vínculo de la democracia con una concepción que identifica al ser humano como un sujeto portador de derechos, es decir, como un ser autónomo, razonable y responsable.

La democracia se concibe así como un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio, por lo que es más que un procedimiento para elegir gobernantes e implica una manera de organizar la

<sup>21</sup> PNUD, *La democracia en América Latina*, *op. cit.*, pp. 25-32.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> PNUD, Secretaría General de la Organización de los Estados Latinoamericanos, *Nuestra democracia*, México, FCE-PNUD-OEA, 2010.

sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos individuales y sociales de los individuos.

En otras palabras, la democracia en la definición del PNUD es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones; implica el ejercicio de una ciudadanía integral en tres dimensiones: civil, política y social, y es una experiencia histórica particular en la región que debe ser entendida y valorada en la especificidad de cada caso.

Para construir sus indicadores, el PNUD echó mano de varios instrumentos de medición. El primero de ellos es el Índice de Democracia Electoral (IDE), creado para presentar la agregación de lo que considera como los cuatro componentes esenciales de un régimen democrático:

1. Derecho al voto: ¿tienen todos los adultos en un país el derecho al voto?
2. Elecciones limpias: ¿se desenvuelve el proceso electoral sin irregularidades que constriñan la expresión autónoma de las preferencias de los votantes por candidatos y alteren el conteo fidedigno de los votos emitidos?
3. Elecciones libres: ¿es ofrecido al electorado un rango de alternativas que no son constreñidas por restricciones legales o de hecho?
4. Cargos públicos electos: ¿son las elecciones el medio de acceso a los principales cargos públicos de un país, esto es, el Ejecutivo y Legislativo, y asumen sus cargos públicos y permanecen en ellos durante los plazos estipulados por la ley los que ganan elecciones?<sup>24</sup>

Además del IDE, los investigadores del PNUD tomaron en cuenta otros indicadores empíricos, entre ellos los siguientes:

- Participación electoral
- Competencia electoral y selección de candidatos
- Representación electoral
- Partidos políticos y democracia interna
- Financiamiento de partidos y campañas electorales
- Escaños en el Congreso ganados por mujeres
- Proporcionalidad de la representación vía partidos políticos
- Poderes formales presidenciales
- Poderes constitucionales clásicos
- Agencias especializadas de control
- Mecanismos de democracia directa
- Percepciones sobre corrupción
- Redes de clientelismo
- Igualdad legal y protección contra la discriminación
- Derecho a la vida, a la integridad física y a la igualdad
- Administración de justicia
- Libertad de prensa y derecho a la información
- Derechos de los pueblos indígenas

<sup>24</sup> PNUD, *La democracia en América Latina*, op. cit., pp. 78-79.

- Democracia étnica y multiculturalismo
- Derechos de los trabajadores
- Percepción ciudadana acerca de la igualdad ante la ley
- Necesidades básicas e integración social<sup>25</sup>

### **Un acercamiento a los estudios sobre la calidad de la democracia mexicana**

Existen tres estudios detallados sobre la calidad de la democracia mexicana. El primero de ellos fue realizado por un equipo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS-UNAM);<sup>26</sup> y el segundo por un grupo multidisciplinario de investigadores bajo los auspicios de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa,<sup>27</sup> mientras que el tercero es una medición anual realizada desde 2010 por la Fundación Konrad Adenauer, en colaboración con la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex).<sup>28</sup>

#### *1. El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*

El estudio realizado por los investigadores del IIS-UNAM contiene los ensayos presentados en el seminario académico “Perspectiva democrática”, realizado hace ya más de 10 años, en 2004, y que tratan sobre las condiciones institucionales, fortalezas y debilidades de la democracia mexicana, abordadas en clave teórica (el presidencialismo mexicano, el funcionamiento del Poder Judicial, el pluralismo político en la legislatura) o bien estudiando casos específicos (el proceso electoral federal de 2003, la vida interna de los partidos políticos mexicanos entre 2000 y 2003, el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador). Los coordinadores de la obra, decidieron articular las reflexiones presentadas en torno a una definición de régimen democrático que considera los siguientes elementos:

- En un régimen democrático son legítimas las divergencias de opinión, respecto de lo que constituye el bien común y los modos de conseguirlo.
- Son legítimos los intereses individuales aun cuando diverjan entre sí y del bien común.
- Existen procesos de deliberación y decisión que toman en cuenta esa diversidad en la formación de políticas públicas.<sup>29</sup>

Las reflexiones de este análisis parten de la premisa de que las condiciones óptimas para la deliberación sobre los asuntos públicos, la vigencia del Estado de Derecho y la satisfacción de las demandas de bienestar social son factores cuyo

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 84-129.

<sup>26</sup> Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2007.

<sup>27</sup> Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Situación de la democracia en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 2009.

<sup>28</sup> Fundación Konrad Adenauer, *Índice de desarrollo democrático de México 2012*, México, Fundación Konrad Adenauer–PoliLat–Coparmex–El Colegio de México, 2012, disponible en <<http://www.idd-mex.org/>>.

<sup>29</sup> *El estado actual de la democracia en México*, *op. cit.*, pp. 17-20.

nivel más o menos óptimo puede contribuir a favor o en contra de la consolidación de la democracia.

En la conclusión, los coordinadores consideran que:

la democracia mexicana es incipiente, en tanto que sus principales instituciones aún no se consolidan. En parte por ello, los actores políticos y sociales todavía no adquieren una orientación de su acción que corresponda al nuevo régimen. De esta manera, si la transición fue prolongada, el proceso de consolidación apunta a ser igual o más largo, porque ha presentado avances indiscutibles pero persisten elementos estructurales del pasado que no han sido superados. En consecuencia, la consolidación democrática está pendiente.<sup>30</sup>

## 2. Situación de la democracia en México

El segundo de los estudios sobre la democracia mexicana fue elaborado cinco años después, en 2009, con el apoyo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, utilizando la metodología diseñada por IDEA Internacional para la realización de auditorías democráticas.<sup>31</sup> Se trata de un análisis cualitativo que busca responder a la interrogante: ¿cuán democrático es nuestro país y su gobierno, en qué áreas se ha avanzado más y cuáles presentan rezagos a superar? Aborda el análisis de variables jurídicas, políticas, económicas y sociales a partir de los principios recomendados por IDEA Internacional.

En esta metodología se parte de que los principios básicos de la democracia se expresan en las disposiciones y prácticas institucionales de un país mediante valores cuya existencia depende del cumplimiento de requisitos y condiciones históricos. Como ya hemos visto, se considera que la democracia define un tipo de mecanismos de toma de decisiones sobre las normas y políticas de la sociedad que sujetan éstas al control de todos los miembros de la colectividad, considerados todos y cada uno como iguales.

De acuerdo con los resultados que arroja este estudio, México es una democracia con logros tales como:

- El acuerdo sobre la Constitución, sobre una nacionalidad y una ciudadanía incluyente.
- Un marco legal adecuado, aunque no siempre respetado a plenitud, para la protección de derechos civiles, políticos económicos y sociales.
- El mejoramiento constante del sistema electoral, la libertad y diversidad de los partidos políticos.
- La posibilidad real de alternancia de partidos en el gobierno, el control civil sobre los militares y las policías.
- Esfuerzos por aumentar la transparencia y minimizar la corrupción.
- Irrestricada libertad de prensa.
- Creación y actividad de organizaciones civiles independientes.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 278-279.

<sup>31</sup> *Situación de la democracia en México, op. cit.*, pp. 9-10.

- La búsqueda de un auténtico federalismo.
- Incorporación parcial de los tratados internacionales de derechos humanos a la legislación nacional.
- Una permanente tarea legislativa y de construcción institucional que busca consolidar la democracia.

A la vez, se identifican los retos que enfrenta la democracia mexicana:

- Debilidad del Estado de derecho.
- Extrema desigualdad económica y social.
- Influencia de las grandes empresas sobre las políticas públicas.
- Dudas sobre la equidad del sistema electoral.
- Mala imagen pública de los partidos políticos.
- Distanciamiento entre las élites políticas y la ciudadanía.
- Insuficiencia de la rendición de cuentas y de oportuna respuesta gubernamental.
  - Inseguridad pública.
  - Persistencia de la corrupción pese a los esfuerzos por erradicarla.
  - Concentración de la propiedad de los medios electrónicos de comunicación.
  - Baja participación popular.
  - Centralización excesiva de las principales decisiones en la capital de la República.
    - Necesidad de fomentar una cultura de la democracia y de respeto a la ley.
    - Abatir rezagos sociales y mejorar la distribución del ingreso.
    - Fortalecer las instituciones del Estado.
    - Garantizar el orden y la justicia.
    - Continuar perfeccionando las instituciones electorales.

### 3. *Índice de desarrollo democrático de México (IDD)*

El tercero de los estudios sobre la calidad de la democracia mexicana, realizado por la Fundación Konrad Adenauer, investigadores de El Colegio de México, la Coparmex y la empresa Poli-Lat, es una aplicación de la metodología utilizada en el resto de Latinoamérica por la fundación Adenauer, con la importante variante de examinar particularidades regionales: la medición se realiza en detalle para cada una de las 32 entidades federativas del país.<sup>32</sup> El método utilizado considera elementos de orden jurídico, político, económico y social. Examina la estructura legal e institucional de cada estado del país y su relación con la sociedad. Utiliza un análisis constitucional-legal, estadísticas oficiales, encuestas de opinión pública y publicaciones académicas o gubernamentales, todo esto con el objetivo de fomentar el debate público sobre la forma de mejorar la democracia en las entidades federativas y servir como una herramienta para la toma de decisiones.

La metodología empleada en el estudio se resume en el siguiente cuadro.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> *Índice de desarrollo democrático de México 2012, op. cit.*, pp. 259-260.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 260-261.

## **Dimensión I: legalidad del régimen democrático**

---

- |                                |  |
|--------------------------------|--|
| 1. Umbral mínimo de democracia | 1. Elecciones libres.<br>2. Sufragio universal.<br>3. Participación plena. |
|--------------------------------|--|

## **Dimensión II: respeto de los derechos políticos y libertades civiles** *(Democracia de los ciudadanos)*

---

- |   |   |
|---|---|
| 2. Respeto pleno de los derechos y libertades civiles | 1. Voto de adhesión política.<br>2. Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad.<br>3. Tipo de elección de autoridades.<br>4. Puntaje en Encuesta de Derechos Ciudadanos, subíndice Derechos Políticos.<br>5. Puntaje en Encuesta de Derechos Ciudadanos, subíndice Libertades Civiles.<br>6. Violencia de género: feminicidio. |
|---|---|
- 

- |   |  |
|---|--|
| 3. Ampliación de mayor igualdad política, social y económica. | 1. Exclusión de derechos a indígenas.<br>2. Género en el gobierno. |
|---|--|

## **Dimensión III: calidad institucional y eficiencia política** *(Democracia de las Instituciones)*

---

- |                      |  |
|----------------------|--|
| 4. Estado de derecho | 1. Puntaje en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno.<br>2. Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo.<br>3. Desestabilización de la democracia.<br>4. Factor de Anormalidad Democrática: presencia de crisis institucionales.<br>5. Factor Intervención del gobierno federal. |
|----------------------|--|
- 

- |                         |   |
|-------------------------|---|
| 5. Rendición de cuentas | 1. Mecanismos de elección de los jueces de los tribunales supremos de Justicia.<br>2. Mecanismos de democracia directa para la expresión ciudadana.<br>3. Existencia y desempeño del Ombudsman (Defensor del Pueblo). |
|                         | 1. Condiciones para el ejercicio de una prensa libre.<br>2. <i>Habeas data</i> : acceso y protección de datos personales.   |
- 

- |   |  |
|---|--|
| 6. Fortalecimiento de la sociedad civil | 1. Participación de la población en las decisiones públicas. |
|---|--|

## **Dimensión IV: ejercicio de poder efectivo para gobernar**

---

- |   |   |
|---|---|
| 7. Resultados en materia de política pública que aseguran bienestar o equidad | 1. Desempleo urbano.<br>2. Pobreza (pobreza alimentaria).<br>3. Desempeño en salud.<br>4. Desempeño en educación. |
|---|---|
- 

- |  |  |
|--|--|
| 8. Resultados en materia de política pública que aseguran eficiencia económica | 1. Competitividad en la relación Estado-sociedad.<br>2. Coeficiente de Desigualdad de Ingresos.<br>3. PIB per cápita.<br>4. Autonomía financiera.<br>5. Inversión. |
|--|--|
-

Debido a que la metodología es una medición de la calidad de la democracia en cada una de las entidades federativas en varios periodos (el ejercicio se ha desarrollado en los años 2010, 2011 y 2012), los resultados permiten observar fluctuaciones en el desempeño de los indicadores de las entidades federativas en los últimos años, tanto en el nivel local, como en el regional y nacional. En el caso de las regiones, por ejemplo, el estudio correspondiente a 2012 demuestra que son pocos los estados que registran un alto desarrollo democrático y que están distribuidos en todas las regiones del país. En el norte, por ejemplo, la tasa más alta de crecimiento económico permite mejores indicadores de desarrollo social. Esto hace que aumente lo que se denomina Intensidad de Desarrollo Democrático, aunque elementos como la violencia producida por el crimen organizado influya de manera negativa. Por su parte, la región centro presenta un desarrollo democrático medio, debido a que factores como la alta densidad poblacional, junto con un crecimiento económico medio, influyen negativamente en los indicadores de desarrollo social.

De acuerdo con los resultados del estudio se ha registrado un leve descenso en el ámbito nacional en la calidad de la democracia, aunque esto no significa que todas las entidades federativas hayan tenido malos resultados, ya que 14 de ellas han mostrado progresos en su puntuación general.<sup>34</sup>

### **Notas acerca del diagnóstico del IETD sobre la calidad de la democracia mexicana**

Para una institución como el IETD, que no cuenta con los recursos y la estructura de un centro formal de investigación, la finalidad de un diagnóstico y el propio enfoque adoptado no pueden ser los de índole puramente académica. El Instituto se caracteriza porque intenta actuar en el escenario público para contribuir a que el debate político esté cada vez mejor informado e incorpore los mejores productos de las disciplinas sociales. Este ejercicio aspira centralmente a ser una referencia útil para la discusión de las políticas de y para la democracia por parte de los partidos políticos, sus dirigentes y militantes, los miembros del Congreso, las organizaciones sociales comprometidas con el impulso a la democracia, los periodistas y los investigadores de la política.

El IETD no es una organización partidista. Es un órgano plural y en él coexisten distintas apreciaciones sobre las prioridades de nuestra democracia. Sin embargo, prevalece en su trabajo el núcleo identitario común que hemos tratado de describir en la primera parte de este texto y que se encuentra expresado también en sus publicaciones más recientes. Si hubiera que sintetizar de alguna forma, podríamos hablar, por una parte, de un compromiso con la democracia representativa y pluralista y, por la otra, por la aspiración de sentar las bases de un nuevo Estado de bienestar para las condiciones de México. En síntesis, la perspectiva de estos textos es hacer una contribución relevante para “construir otra política —política económica y política política— capaz de edificar un auténtico

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 13-70.

Estado social y democrático de derecho”.<sup>35</sup> El IETD es una institución apartidista pero no es ni política ni socialmente neutral. Aspiramos a aportar elementos para un debate de alto nivel para la calidad de nuestra democracia desde nuestra particular óptica como colectivo.

El mensaje que se desprende de las experiencias de medición de la democracia que hemos reseñamos es que no puede ignorarse el desarrollo histórico. Considerar la historia política concreta de nuestra democracia es crucial en cualquier intento de valoración. La detección de sus retos y la solución de sus problemas no puede desprenderse de la doctrina democrática —o de un manual de buenas prácticas— sino de las exigencias políticas y sociales surgidas del propio proceso político. De ahí la pertinencia de mantener siempre el referente de la evolución en el tiempo de variables que puedan ser cotejadas e incluso cuantificadas en periodos equiparables.

<sup>35</sup> *Equidad social y parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época, op. cit.*, p. 13.

# **L** **Candidaturas independientes: ¿derecho fundamental o mecanismo antisistema?**

Jacqueline Peschard\*

## **El contexto**

**a reforma político-electoral de 2014** introdujo una serie de cambios significativos en la organización de las elecciones en nuestro país. Convirtió el régimen federal, vigente desde 1946, en uno nacional, pero híbrido, pues se creó el INE (Instituto Nacional Electoral), preservando las estructuras electorales locales; se establecieron la reelección simultánea para 2018 y la paridad de género en la postulación de candidatos, entre otros. Sin embargo, la reglamentación de las candidaturas independientes es el cambio que tendrá mayor repercusión sobre el sistema político y de representación.

Es cierto que fueron pocos los candidatos independientes competitivos y eficientes, es decir, que ganaron el cargo al que aspiraban (sólo un diputado federal, un gobernador, un diputado local y tres presidentes municipales), sin embargo, su presencia en la contienda de junio de 2015 tuvo un efecto considerable tanto en el desarrollo de las campañas políticas como en la futura estructuración del sistema político y de partidos.

La regulación de las candidaturas independientes puede analizarse desde dos perspectivas: 1] desde el fortalecimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos y con ello de nuestra vida democrática y 2] desde el significado que tienen para el sistema político y de representación.

Es indudable que la reforma para permitir las candidaturas independientes fortalece la calidad de la democracia, pues protege y garantiza el ejercicio de los derechos y libertades, al dejar que los ciudadanos amplíen su acceso al voto pasivo, es decir a ser elegidos. Los candidatos independientes no requieren el respaldo de un partido político, sino exclusivamente un ciudadano dispuesto a conquistar el apoyo de los electores, y en ese sentido rompen con el monopolio de los partidos para postular candidatos a puestos de elección, que fue el esquema que estuvo vigente en nuestro país durante casi 70 años. También ofrecen un margen de libertad mayor al candidato a un cargo de elección, ya que no necesita adoptar la doctrina y la plataforma política de un partido.

\* Profesora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Nuestro sistema político contemporáneo concibió a los partidos políticos nacionales como pilares de la estructura de representación política y como factores clave para evitar la fragmentación de fuerzas políticas regionales que habían surgido a raíz de la Revolución mexicana. Cuando en 1946,<sup>1</sup> con la promulgación de la primera ley electoral federal, se estableció que sólo los partidos políticos podían registrar candidatos, bloqueando legalmente a las candidaturas independientes, el objetivo era favorecer la implantación del partido del régimen que acababa de asumir su forma distintiva de brazo político y corporativizado del presidencialismo mexicano. Al restringir el juego electoral a partidos políticos nacionales, registrados oficialmente y respaldados por un número importante de afiliados (entonces de 30 000), se buscaba evitar tanto la competencia electoral como posibles desprendimientos del partido que aspiraba a erigirse en hegemónico, heredero del legado revolucionario.

El modelo de sistema de representación basado en la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección, se extendió también durante el periodo de la transición a la democracia (1977-1997).<sup>2</sup> De hecho, las reformas electorales que se sucedieron durante esos 20 años se enfocaron a construir un sistema multipartidista por medio de la fórmula mixta de representación política, y toda la normatividad electoral gravitó alrededor de partidos políticos, no de candidatos, que al final son los titulares del derecho al voto pasivo.

En 1977, la Constitución (artículo 41) identificó a los partidos como “entidades de interés público”, capaces de canalizar las preferencias de los votantes para conformar la representación política y canalizar las legítimas aspiraciones de los ciudadanos a ocupar un cargo de elección popular. Con el tiempo, las reformas fueron otorgando prerrogativas a los partidos (financiamiento público y acceso a medios de comunicación) para asegurar condiciones equitativas de competencia entre ellos. Por eso, su ingreso a la vida institucional —salvo durante la existencia del registro condicionado al resultado de las elecciones— implicó cubrir requisitos elevados de afiliación, y su permanencia dentro del sistema fue reclamando un cada vez mayor respaldo electoral (el umbral de votación requerido para mantener el registro oficial como partido fue, primero, de 1.5% de la votación, después, de 2% y con la reforma de 2014, de 3%). Además, los periodos para solicitar el registro como partido político fueron espaciándose, pues desde la reforma de 2007 sólo cada seis años, después de la elección presidencial, se abre la puerta al registro de nuevas formaciones políticas. Este trayecto hacia condiciones cada vez más restrictivas para la creación de nuevos partidos con registro fue reflejo de la decisión de los partidos de reforzar su monopolio jurídico y político.

### **La carga legitimadora de las candidaturas independientes**

Una vez concluida la transición a la democracia, se hicieron evidentes las promesas no cumplidas por ésta, ya que su arribo se había asociado a una serie de mejoras no

<sup>1</sup> Artículo 60 de la Ley Federal Electoral, 7 de enero de 1946.

<sup>2</sup> Aunque hay diferentes opiniones sobre el periodo que abarca nuestra transición a la democracia, estoy de acuerdo con el planteamiento de José Woldenberg: *Historia mínima de la transición a la democracia*, México, El Colegio de México, 2012.

sólo en la vida política sino en la social y económica. Las percepciones de las personas no fueron satisfechas y ello fue deteriorando su confianza en los partidos, y la inconformidad ciudadana se fue extendiendo hacia el propio sistema democrático. Baste ver los resultados del Latinobarómetro para percatarse de cómo los partidos desde hace varios años se vienen identificando como los organismos que menor confianza suscitan entre las personas, y cómo no sólo ha crecido la insatisfacción con los gobiernos surgidos de elecciones competidas sino con la propia democracia.<sup>3</sup>

La gran paradoja fue que en el año 2000, con la llegada de la alternancia en el Ejecutivo federal que fue la prueba de que existían elecciones competitivas y una oferta política plural, empezó a conformarse una opinión pública favorable a las candidaturas independientes, primero en el ámbito local, de la misma manera que el reclamo democrático se había despegado primero en las elecciones locales y después en las federales. El fenómeno es explicable porque es en la esfera más cercana de gobierno donde cobra mayor sentido que una persona, reconocida por la comunidad como líder social o político, pueda ocupar un cargo de representación o de dirección gubernamental. Los intentos de postular a candidatos independientes, como por ejemplo, para la gubernatura de Michoacán en 2001, fueron rechazados por el instituto electoral local y por la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con el argumento de que el derecho electoral del ciudadano a ser votado estaba condicionado por requisitos legales que debían cubrirse, como el hecho de que fuera postulado por un partido político.<sup>4</sup> El Tribunal estableció que correspondía al legislador hacer las modificaciones a las leyes para hacer posible la postulación sin partido.<sup>5</sup>

Sin duda, el caso que catapultó la demanda de la regulación de las candidaturas independientes fue la solicitud de registro de Jorge Castañeda como candidato independiente a la Presidencia de la República en la elección de 2006. Su causa marcó el arranque de un trayecto complejo y controvertido en la materia, pues si bien no prosperó el amparo que interpuso en el ámbito nacional, ni tampoco su queja ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el tema cobró centralidad en la agenda pública. La Corte Interamericana consideró que si bien el caso no era contrario a la normativa internacional, sí recomendó que “el Estado mexicano adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho a votar y ser votado contemple el acceso más amplio y participativo posible de los ciudadanos...”<sup>6</sup>

La amenaza que para los partidos políticos significaba que se reglamentaran las candidaturas independientes explica por qué la reforma político-electoral de 2007 determinó que el artículo 116 constitucional reconociera el derecho exclusivo

<sup>3</sup> Informe 2015, en <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>.

<sup>4</sup> Caso citado por Mariana Hernández Olmos, “La importancia de las candidaturas independientes”, *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, TEPJF, núm. 12, 2011, p. 30.

<sup>5</sup> Véase la resolución de la Sala Superior del TEPJF al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales de un ciudadano en Baja California (SUP/JDC 693/2007), citada por Manuel González Oropeza y Marcos del Rosario Rodríguez, “Estudio introductorio”, en Karolina M. Gilas y Luis Eduardo Medina Torres (coords.), *Candidaturas independientes. Desafíos y propuestas*, México, Instituto Estatal Electoral de Morelos-TEPJF-Tirant lo Blanch, 2014, p. 27.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 26-27.

de los institutos políticos, en el ámbito local, a registrar candidatos a cargos de elección popular. Sin embargo, en 2009, una reforma a la constitución de Yucatán estableció el derecho de los ciudadanos para que de manera independiente pudieran participar en las elecciones estatales, siempre que cumplieran con los requisitos establecidos en la ley respectiva y que estuviera prevista en la Constitución federal.

La carga legitimadora de las candidaturas independientes, en contraposición al cada vez más cuestionado monopolio de los partidos, explica por qué en 2009 el entonces presidente Felipe Calderón envió una iniciativa al Congreso para incorporar las candidaturas independientes en la Constitución federal. La propuesta se topó con el rechazo rotundo del PRI que argumentaba que la fórmula daría entrada a la intervención en política de los poderes fácticos que se ocultarían detrás de las mismas, porque para que prosperaran dichas candidaturas se requerirían recursos y alguna estructura básica. No obstante, las legislaciones locales fueron avanzando en ese objetivo (Yucatán, Zacatecas, Quintana Roo), gracias a una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señaló que dado que el voto pasivo era un derecho de los ciudadanos (artículo 35 constitucional), cualquier constitución local podía preverlas para darles viabilidad, aun cuando no estuvieran contempladas en la Constitución federal.<sup>7</sup>

Tres años después, en agosto de 2012, se aprobó la reforma a varios artículos de la Constitución para incorporar el derecho de los ciudadanos a optar por una candidatura independiente. No obstante, el constituyente permanente no reformó el artículo 116 para contemplarlas en el ámbito local (se hizo posteriormente, en 2013), pero tampoco lo contempló en la legislación electoral secundaria. Finalmente, la reforma político-electoral de 2014 y su ley reglamentaria, la Legipe (Ley General de Instituciones y Procesos Electorales), establecieron las candidaturas independientes para todo el país, gracias a lo cual se presentaron por primera vez en las elecciones federales del 7 de junio de 2015, así como en las elecciones concurrentes locales en 17 entidades federativas.

### **Una reglamentación restrictiva para las candidaturas independientes**

La resistencia de los partidos a abrir la competencia política a candidatos independientes y el hecho de que el sistema electoral haya estado sustentado en la figura de dichos institutos políticos, hicieron que las candidaturas independientes se regularan de manera análoga a los partidos políticos.

En lugar de establecer reglas específicas para la nueva figura, considerando su propia naturaleza, los requisitos para el registro, para el acceso al financiamiento público y privado y a medios de comunicación electrónicos, fueron planteados a imagen y semejanza de los que rigen a los partidos políticos. Para obtener el registro como candidato independiente se requirió una cédula de respaldo con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% del listado nominal para diputado y para senador, distribuidos en al menos la mitad de las secciones o de los dis-

<sup>7</sup> En 2006, la reforma electoral en Yucatán reconoció las candidaturas independientes ya establecidas en la constitución local. Véase Mariana Hernández Olmos, *op. cit.*, p. 31.

tritos respectivamente y del 1% para presidente de la República, con una distribución en cuando menos 17 entidades federativas. La diferencia con los requisitos para el registro de un partido político es que los ciudadanos que lo respaldan deben hacerlo presencialmente, mediante asambleas distritales o estatales.<sup>8</sup>

Esto explica, en buena medida, que en el ámbito federal en 2015, de los 57 ciudadanos que solicitaron su registro como independientes para ser candidato a diputado, nueve renunciaron a la mitad del camino y sólo 22 finalmente lograron el registro; en cuanto a los diputados locales, de los 212 solicitantes sólo 29 lograron el registro; en el de ayuntamientos y delegados del Distrito Federal, de los 166 solicitantes sólo 80 obtuvieron su registro, y de los 13 aspirantes a gobernador sólo tres alcanzaron el registro. Como puede verse, la nueva opción despertó expectativas de participación, pero sólo una pequeña fracción de los aspirantes fue capaz de cubrir los requisitos. Además, los que sí lograron reunir los apoyos ciudadanos para aparecer en la boleta electoral, en general fueron muy poco competitivos.

De los 22 candidatos independientes a diputado federal, 10 obtuvieron menos de 5% de la votación y sólo cinco obtuvieron más de 15%, lo cual contrasta con el porcentaje logrado por Manuel Clouthier, que fue el único que ganó en el distrito 5 de Culiacán, Sinaloa, con 42.45% de los votos (cuadro 1).

En el caso de los 29 candidatos a diputado local, 15 obtuvieron menos de 5% de los votos y sólo tres recibieron más de 10%, es decir, su competitividad fue particularmente baja. El único ganador en este tipo de elecciones fue Pedro Kumamoto, en el distrito 10 de Jalisco, con una votación de 37.52% (cuadro 2).

De los 80 candidatos independientes a presidentes municipales o a delegados en el Distrito Federal que obtuvieron su registro, más de la mitad —42— obtuvieron votaciones por debajo de 5%, pero 11 de ellos alcanzaron una votación superior a 20%. Los tres candidatos independientes que resultaron ganadores fueron Jesús Martínez Alcázar en Morelia, Mich., con 27.5%; José Alberto Méndez Pérez con 30% en Comonfort, Gto., y César Adrián Valdez Martínez en García, N.L., con 41.7% (cuadro 3). Como puede apreciarse, para triunfar, en algunos casos, menos de 30% es suficiente, mientras que en otros fue necesario alcanzar más de 40 por ciento.

De los tres candidatos independientes a gobernador que lograron su registro, dos de ellos tuvieron menos de 2% de los votos, es decir, no alcanzaron a ser una verdadera opción. Sin duda, el caso excepcional fue el de Jaime Rodríguez Calderón, “El Bronco”, que logró obtener 48.8% de la votación en Nuevo León (cuadro 4).

Respecto a las normas sobre el financiamiento público de los candidatos independientes, de nueva cuenta, el referente fueron los partidos de nuevo ingreso, pero la ley equiparó a uno de esos partidos con el conjunto de los independientes en la elección respectiva, es decir, la misma suma que se asignó, por ejemplo, al Partido Humanista para la elección federal se distribuyó entre los 22 independientes. Las prerrogativas resultaron inequitativas y dejaron en estado de indefensión a los independientes, ya que la Constitución establece que el financiamiento públi-

<sup>8</sup> Artículo 371, “Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”, en *Compendio de legislación nacional electoral*, INE-FEPADE-TEPJF-UNAM, 2014.

**Cuadro 1.** Candidatos independientes a diputado federal

<i>Distrito</i>	<i>Votación (porcentaje)</i>
3 Juárez (Chihuahua)	2.28
24 Coyoacán (Distrito Federal)	5.02
6 Pachuca de Soto (Hidalgo)	18.05
2 Tepic (Nayarit)	7.49
8 Guadalupe (Nuevo León)	9.87
6 Puebla (Puebla)	5.13
15 Tehuacán (Puebla)	12.89
2 Othón P. Blanco (Quintana Roo)	8.12
1 El Fuerte (Sinaloa)	19.65
5 Culiacán (Sinaloa)	42.45
6 Mazatlán (Sinaloa)	16.35
7 Culiacán (Sinaloa)	16.77
8 Mazatlán (Sinaloa)	10.55
3 Comalcalco (Tabasco)	1.34
1 Nuevo Laredo (Tamaulipas)	2.33
4 Matamoros (Tamaulipas)	6.36
7 Ciudad Madero (Tamaulipas)	3.45
3 Zacatelco (Tlaxcala)	2.24
10 Xalapa (Veracruz)	7.42
10 Xalapa (Veracruz)	2.00
11 Coatzacoalcos (Veracruz)	3.08
11 Coatzacoalcos (Veracruz)	1.13

FUENTE: elaboración propia con base en datos presentados en la página de internet del INE.

co deberá ser preponderante. Al respecto, y sobre la marcha, el TEPJF falló a favor de los candidatos independientes, por medio de un recurso presentado por uno de ellos a una delegación del Distrito Federal, para permitirles que el financiamiento privado pudiera ser superior al público, siempre que sumados público y privado no se rebasara el tope de gastos de campaña.<sup>9</sup>

El éxito de “El Bronco” en Nuevo León evidenció que tanto el hartazgo ciudadano frente al sistema de partidos como la presencia de una figura carismática son un binomio con perspectiva de futuro, pero encendió las señales de alarma para los partidos políticos que reaccionaron echando mano de sus legisladores para endurecer los requisitos para el registro de las candidaturas independientes. Eso sucedió en Baja California Sur, donde el Instituto Estatal Electoral negó el registró a un candidato independiente por no alcanzar el 4% de firmas dispuestas en la ley electoral del estado. El TEPJF revocó la decisión de la autoridad local, al considerar que era un porcentaje desproporcionado, que atentaba contra los derechos políticos de los ciudadanos.

<sup>9</sup> El TEPJF revocó una sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal que prohibía que los candidatos independientes tuvieran un financiamiento privado superior al público, 29 de mayo de 2015, Boletín /0/167/2015, <[www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx)>.

**Cuadro 2.** Candidatos independientes a diputado local

<i>Entidad y distrito</i>	<i>Votación (porcentaje)</i>	<i>Entidad y distrito</i>	<i>Votación (porcentaje)</i>
Baja California Sur, I	2.27	Nuevo León, VIII	8.66
Baja California Sur, III	2.99	Nuevo León, IX	9.45
Baja California Sur, III	3.92	Nuevo León, XIII	8.66
Baja California Sur, V	3.37	Nuevo León XIV	7.96
Baja California Sur, XII	7.96	Nuevo León XV	6.95
Baja California Sur, XIII	9.61	Nuevo León, XVI	7.50
Campeche, XI	1.01	Nuevo León, XVII	8.93
Chiapas, II	3.53	Nuevo León, XVIII	11.97
Distrito Federal, VII	4.27	Nuevo León, XIX	9.11
Distrito Federal, XXI	2.95	Nuevo León, XX	10.72
Distrito Federal, XXII	2.00	Nuevo León, XXI	2.29
Jalisco, X	37.52	Sonora, XII	2.76
México, XXI	3.77	Sonora, XV	8.66
México, XXVI	1.07	Tabasco, V	0.91
Michoacán, XXIV	3.85		

FUENTE: elaboración propia con base en los datos presentados en la página de internet del TEPJF.

Después de las elecciones de 2015 y de cara a las elecciones locales de 2016 en las que se renovarán 12 gubernaturas, ocho congresos locales reformaron sus leyes electorales para aumentar los requisitos para el registro de candidaturas independientes. A esta oleada de reformas se les denominó coloquialmente “leyes antiBronco” y ocurrieron en estados en donde habrá relevo de gubernaturas en 2016. Por ejemplo, en Chihuahua, el porcentaje de firmas requerido se elevó a 3%, con el requisito adicional de que los aspirantes no hubieran militado en un partido durante los tres años previos; en Puebla y Tlaxcala también se elevó el número de firmas de apoyo a 3% de los empadronados en la lista nominal y se estipuló no tener militancia en un partido durante al año previo.

Tales reacciones fueron muy criticadas por la opinión pública porque iban en contra de un derecho político ya reglamentado. El propio PRI interpuso acción de inconstitucionalidad contra la ley electoral de Puebla, donde gobierna una coalición del PAN y el PRD, para que la Suprema Corte resuelva si dicha ley vulnera los derechos políticos; el problema es que enfrentar los candados que quieren poner los partidos a golpe de acciones de inconstitucionalidad resulta una tarea compleja. La manera de resolverlo sería que el porcentaje de firmas de apoyo estuviera establecido directamente en la Constitución, para darle certeza a todos, sobre todo de cara a la elección de 2018.

### **Las candidaturas independientes en perspectiva**

Está claro que los partidos no se acomodan bien con las candidaturas independientes, no sólo porque son un desafío en las elecciones, sino porque incentivan

**Cuadro 3.** Candidatos independientes a presidente municipal/jefe delegacional

<i>Municipio</i>	<i>Votación (porcentaje)</i>	<i>Municipio</i>	<i>Votación (porcentaje)</i>
Mulegé (B.C.S.)	0.67	Morelia (Mich.)	27.56
Ángel Albino Corzo (Chis.)	3.03	Carácuaro (Mich.)	10.98
Francisco León (Chis.)	23.49	Acuitzio (Mich.)	28.70
Palenque (Chis.)	1.72	Tumbiscatio (Mich.)	0.27
San Fernando (Chis.)	3.68	Lázaro Cárdenas (Mich.)	6.01
Tapachula (Chis.)	1.62	Atlatlahucan (Mor.)	6.54
Tecpatán (Chis.)	24.79	Jojutla (Mor.)	2.61
Tuxtla Gutiérrez (Chis.)	2.23	Jonatepec (Mor.)	20.14
Venustiano Carranza (Chis.)	2.02	Apodaca (N.L.)	10.12
Cuajimalpa (D.F.)	3.26	El Carmen (N.L.)	7.65
Gustavo A. Madero (D.F.)	3.81	García (N.L.)	41.70
Milpa Alta (D.F.)	1.19	San Pedro Garza García (N.L.)	17.28
Milpa Alta (D.F.)	0.96	Gral. Escobedo (N.L.)	20.09
Milpa Alta (D.F.)	0.34	Guadalupe (N.L.)	6.87
Milpa Alta (D.F.)	5.87	Hualahuises (N.L.)	9.33
Miguel Hidalgo (D.F.)	5.59	Montemorelos (N.L.)	5.34
Pénjamo (Gto.)	5.94	Santa Catarina (N.L.)	12.27
Comonfort (Gto.)	30.03	Santiago (N.L.)	5.70
Ahuacuotzingo (Gro.)	0.62	Tolimán (Qro.)	3.51
Cuetzala del Progreso (Gro.)	16.32	Ezequiel Montes (Qro.)	2.94
Pedro Ascencio Alquisiras (Gro.)	2.08	Tolimán (Qro.)	10.05
Guadalajara (Jal.)	0.72	Cadereyta de Montes (Qro.)	22.91
Puerto Vallarta (Jal.)	4.62	Ezequiel Montes (Qro.)	14.88
Tuxpan (Jal.)	8.68	Corregidora (Qro.)	4.14
Valle de Juárez (Jal.)	14.39	El Marqués (Qro.)	1.01
Acolman (Méx.)	6.50	Ciudad Maíz (S.L.P.)	1.82
Cuautitlán (Méx.)	0	Ébano (S.L.P.)	0.65
Rayón (Méx.)	4.13	Cárdenas (S.L.P.)	—
San Antonio La Isla (Méx.)	0.92	Empalme (Son.)	5.93
Tejupilco (Méx.)	2.77	Fronteras (Son.)	10.76
Texcoco (Méx.)	3.49	San Miguel de Horcasitas (Son.)	0.40
Texcoco (Méx.)	0.80	San Ignacio Río Muerto (Son.)	27.10
Villa del Carbón (Méx.)	14.17	Cárdenas (Tab.)	4.45
Villa Guerrero (Méx.)	1.78	Centla (Tab.)	0.75
Penjamillo (Mich.)	3.84	Centro (Tab.)	0.96
Purúandiro (Mich.)	0	Comalcalco (Tab.)	1.03
Jacona (Mich.)	2.95	Macuspana (Tab.)	8.42
Huaniqueo (Mich.)	28.87	Paraíso (Tab.)	18.02
Zitácuaro (Mich.)	2.46	Yaxkukul (Yuc.)	2.12
Salvador Escalante (Mich.)	18.77	Acanceh (Yuc.)	6.37

FUENTE: elaboración propia con base en los datos presentados en la página de internet del TEPJF.

**Cuadro 4.** Candidatos independientes a gobernador

<i>Entidad federativa</i>	<i>Votación (porcentaje)</i>
Baja California Sur	1.76
Campeche	0.66
Nuevo León	48.8

FUENTE: elaboración propia con base en la página de internet del TEPJF.

la disidencia interna, en contextos de débil institucionalidad de los partidos. Ante las dificultades que siguen enfrentando los partidos para procesar adecuadamente la selección de sus candidatos a cargos de elección, quienes se sientan injustamente tratados, hoy tienen la opción de presentarse como candidatos independientes y hay casos como el de Margarita Zavala, de larga militancia panista, que ya ha declarado su intención de ser candidata presidencial y que de no obtener el respaldo de su partido, construirá una candidatura independiente. Las candidaturas independientes deberían servir para que los partidos asumieran su responsabilidad con el deterioro de la vida política y el desencanto ciudadano con la democracia, adoptando prácticas de mayor transparencia y rendición de cuentas, tanto en el manejo de sus cuantiosos recursos públicos como en el manejo de sus decisiones internas. Si no lo hacen, estarán en riesgo de ser rebasados y desplazados por los independientes.

Las candidaturas independientes han ganado popularidad, pero no pueden sustituir a los partidos políticos porque los sistemas democráticos requieren aparatos articuladores de proyectos y de políticas públicas. Además, una proliferación de candidaturas independientes puede provocar una atomización de la representación política, lo cual haría aún más difícil la construcción de acuerdos parlamentarios para evitar bloqueos y parálisis legislativas. Es decir, una elevación del número de independientes puede atentar contra la gobernabilidad y ya existen ejemplos de ello en países latinoamericanos.

Un crecimiento de las candidaturas independientes para la Presidencia de la República en 2018, sumado a las de los partidos existentes, puede llevar a una dispersión del voto y a un ganador con una votación muy baja —cerca a 20%—. Esta circunstancia dejaría al titular del Ejecutivo con un respaldo ciudadano muy escaso, pero, sobre todo, con una suma de votos en contra mayor a su base de legitimidad. Esta posibilidad, que no resulta remota, haría necesario modificar la definición de la elección presidencial que hoy es de mayoría relativa, para que fuera producto de una mayoría absoluta, lo cual implicaría necesariamente introducir la segunda vuelta, lo que requiere una reforma constitucional.

Las candidaturas independientes llegaron para quedarse y, aunque como vimos en las elecciones de 2015 en general no fueron eficaces, sí hubo ganadores ejemplares. Es mejor que los legisladores introduzcan los correctivos normativos necesarios para permitir que se despliegue dicho derecho ciudadano con plena certidumbre y para que sirvan de acicate para que los partidos políticos postulen a mejores candidatos.

# E

## La COP21 y los combustibles fósiles\*

Jorge Eduardo Navarrete\*\*

### Antecedentes y preliminares

**n sus primeros días**, a partir del lunes 30 de noviembre de 2015, y envuelta en la avalancha de discursos presidenciales que le dio inicio, la COP21 —la XXI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático— pareció, sobre todo, una acumulación, más caótica que coherente, de declaraciones, pronunciamientos, entrevistas, diálogos, intercambios y, desde luego, confrontaciones. Los participantes no podían olvidar el ominoso telón de fondo, tendido dos semanas antes por los atentados terroristas que sacudieron París, uno de cuyos viejos aeropuertos, Le Bourget, fue sede de la Conferencia. El recuerdo de los atentados se mantuvo presente mediante un angustioso despliegue de seguridad, que inhibió legítimas expresiones colectivas de opinión.<sup>1</sup>

\* Este texto se origina en cuatro artículos que, con el título común de “El acertijo climático”, aparecieron los días 3, 17 y 21 de diciembre de 2015, y 14 de enero de 2016 en *La Jornada*. Una primera versión ampliada se integró a la segunda parte del informe mensual de diciembre de 2015 “Mercado petrolero mundial”, que aparece, desde el 4 de enero de 2016, en el portal del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo <[http://www.pued.unam.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=61](http://www.pued.unam.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=61)>. Ésta es una segunda revisión; el autor agradece los comentarios de otros integrantes del Grupo de Energía del PUEd: Manuel Aguilera, Víctor Rodríguez, Fluvio Ruiz y Ramón Carlos Torres.

\*\* Economista integrante del Grupo de Energía del PUEd.

<sup>1</sup> “La COP21 se habría beneficiado de mayores demostraciones de apoyo en las calles, pero la emergencia y el Estado Islámico —que no parece preocupado con el cambio climático— lo impidieron. Cientos de activistas que esperaban acudir a París se vieron impedidos de hacerlo” (Jeremy Harding, “Mad Max Scenarios”, *London Review of Books*, 30 de noviembre de 2015).

Sin embargo, la diversidad de escenarios, muchos de ellos virtuales o fincados en otras localidades francesas o del exterior; la pluralidad de protagonistas y actores, que rebasó con amplitud a los representantes de gobiernos y a los expertos y funcionarios internacionales, y la riqueza, variedad e imaginación de gran número de propuestas e iniciativas propaladas fueron, poco a poco, integrando el perfil de los resultados que cabía esperar al término de dos semanas de negociaciones. Fue evidente desde el inicio que, cualesquiera que fueran, las conclusiones de la COP21 tendrían un carácter provisional y tentativo, constituyendo más una base para construir hacia el futuro que una meta alcanzada en la Conferencia misma.

De igual manera, parece haberse coincidido en que el elemento más valioso a extraer de la COP21 —expresado en algún tipo de instrumento vinculatorio— sería el derrotero común aunque diferenciado al que debían comprometerse todos los gobiernos y sociedades. Sólo así podría aumentar la certidumbre de que, a fin de siglo, el calentamiento global no hubiera rebasado en demasía el objetivo, reconocido desde hace años, de los dos grados centígrados sobre los niveles preindustriales.

De la acumulación de cerca de 150 discursos de jefes de Estado o de gobierno pareció reconocible un solo común denominador: cada orador exaltó el esfuerzo nacional de su país, expresándolo con indicadores y estadísticas propios, de suerte que resulta difícil cualquier análisis comparativo coherente. Obama, por ejemplo, dedicó varios minutos a subrayar los avances de Estados Unidos en energías renovables (“multiplicar por tres la generación eólica y por 20 la solar”) y en reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, sin situar las cifras respectivas en un contexto analítico que les diera sentido. Xi, en nombre de China, el otro mayor emisor, habló tanto de “acciones audaces” como de expectativas generales, sin cuantificar las primeras ni precisar las segundas (“alcanzar en 2030 que un quinto del consumo de energía provenga de fuentes no fósiles y llegar ese año a una cima, un *peak* de emisiones”). Se antoja que si los países del mundo hubieran realmente hecho todo lo que enumeraron sus líderes en París, no se habría alcanzado ya la mitad (entre 0.85 y 1.0 °C) del límite de calentamiento que se desea no rebasar en los próximos 85 años.

También fue amplio el reconocimiento de lo mucho que falta por hacer, a lo que aludieron, con diferencias de estilo y énfasis, todos los oradores. Fue común partir —como lo hicieron Obama y Peña, entre otros— de un punto controvertible: el aserto de que se dispone ya de las técnicas y se han identificado ya las acciones de política necesarias para desvincular un mayor ritmo de crecimiento económico de volúmenes crecientes de contaminación, emisiones y calentamiento. Casi nunca se reconocieron de manera abierta los intereses económicos privados y las presiones políticas que estorban y a menudo impiden aplicar esas tecnologías y echar a andar esas políticas —algunos de los cuales, como los voceros y gestores de la industria del carbón, se movieron libre y activamente en los corredores y salones de la Conferencia—.

Del cúmulo de encuentros bilaterales, quizá el que más atención atrajo fue el de los representantes de “la mayor economía del mundo” y del “mayor emisor de GEI”, papeles que ahora parecen intercambiables. En efecto, en cuanto al tamaño de

las economías, China resultaría la mayor si el PIB se mide con paridades de poder adquisitivo, y el rol de mayor emisor de gases de efecto invernadero (GEI) correspondería a Estados Unidos, entre las grandes economías, si se adoptan las emisiones per cápita como criterio de comparación. Los papeles se invierten si el producto se calcula con tipos de cambio de mercado y si se compara el total nacional de emisiones. Por ello se dijo que, al encontrarse, Obama y Xi no parecían seguros de qué papel correspondía a cada uno. La agencia de noticias Xinhua dedicó un amplio despacho al diálogo, en el que destaca tanto dichos de Obama, en el sentido de que el combate del cambio climático es el área por excelencia para la cooperación entre ambos, como expresiones de Xi que, por ejemplo, confirman el compromiso chino de financiar los esfuerzos nacionales de diversificación de energía, fuente creciente de ingresos por exportación para su país. En suma, una asociación productiva para ambos. (La otra gran conversación bilateral —la de Putin y Obama— no parece haberse detenido demasiado en temas ambientales.)

Desde los primeros días de la COP21 surgieron los elementos de disenso e incluso de confrontación que marcarían las dos semanas de debates. Quizá uno de ellos asumió particular importancia. Un comentarista se refirió, en vísperas de la Conferencia, al “rechazo de los negociadores a la noción del ‘presupuesto de carbono’ (*carbon budget*), por considerarla inmanejable”. Subrayó que hay un amplio rechazo a la idea, adelantada por diversos especialistas, de establecer un presupuesto de carbono que marcaría los límites hasta los que puede llegar la quema de combustibles fósiles sin consecuencias ambientales catastróficas.<sup>2</sup> El presupuesto de carbono sería, en principio, un instrumento objetivo para limitar el uso de energía fósil adicional (desde carbón hasta gas natural) en función de su aporte al monto de GEI acumulado en la atmósfera. Determinaría, por tanto, los volúmenes de combustibles fósiles que aún pueden quemarse, sin comprometer irremediablemente el objetivo de contención del calentamiento global. Un presupuesto de carbono bien aplicado, junto con un precio adecuado del carbono, estimularía el uso de energías que no emiten GEI, en especial las renovables. Del debate sobre el *carbon budget* se desprende la clara conclusión de que los que realmente se oponen son los intereses de la industria de energía convencional y sus corifeos políticos, más que los negociadores de París.

Un segundo, pero mayor elemento de disenso podría originarse en los montos, términos y condiciones del financiamiento multilateral para la batalla contra el cambio climático. En los primeros días de la COP21 todos se esforzaron por parecer generosos. La bolsa se condicionaría y limitaría más adelante. Éste pudo convertirse en uno de los determinantes del naufragio, como lo advirtió, en los primeros días de diciembre, Narendra Modi, el primer ministro de India.

<sup>2</sup> Justin Gillis, “Paris Climate Talks Avoid Scientists’ Idea of ‘Carbon Budget’”, *The New York Times*, 28 de noviembre de 2015, <[http://www.nytimes.com/2015/11/29/science/earth/paris-climate-talks-avoid-scientists-goal-of-carbon-budget.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/11/29/science/earth/paris-climate-talks-avoid-scientists-goal-of-carbon-budget.html?_r=0)>. Véase también, “¿Detener el cambio climático obligará a dejar *in situ* gran parte de las reservas de combustibles fósiles?”, Mercado petrolero mundial/Hacia la COP21/octubre de 2015, pp. 5-7, <[http://www.pued.unam.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=61](http://www.pued.unam.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=61)>.

Al iniciarse la COP21, sin embargo, todo mundo pareció dispuesto a asegurar que esta nave —que contiene a todas las demás y que Francisco denomina “nuestra casa común”—<sup>3</sup> llegaría a buen puerto.

### **Culminación y esbozo de los resultados**

La COP21 culminó el 12 de diciembre con el anuncio de la adopción del Acuerdo de París. Este instrumento abre una nueva era, que se extenderá por el resto del siglo, en la lucha de largo plazo contra el cambio climático y sus consecuencias.

Atemperado el explicable jolgorio con que se acogió, pronto empezaron a divulgarse evaluaciones objetivas tanto de las exigencias que plantea como de las posibilidades reales de satisfacerlas. Ajustarse al Acuerdo de París, de alcance y complejidad sin precedente, será un desafío mayor para la comunidad internacional y demandará un cumplimiento oportuno, exigible y verificable de compromisos cada vez más estrictos a lo largo, como se dijo, del resto del siglo.

Tras una travesía menos accidentada de la prevista, la COP21 llegó al Acuerdo gracias a la acertada conducción diplomática de sus deliberaciones, orientada siempre a la construcción de consensos, y al apoyo constante y efectivo que brindaron, desde sus capitales, gobernantes como Obama, Xi y Hollande.<sup>4</sup>

En la euforia inicial no se subrayó lo suficiente el hecho de que el Acuerdo de París (formalmente denominado Acuerdo de París dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático), depositado en la sede de la ONU, será firmado el 22 de abril de 2016 —“Día de la Madre Tierra”— en una ceremonia *ad hoc* en la sede de la ONU. Antes de un año, cada signatario deberá hacer entrega del instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión que le corresponda. Entrará en vigor 30 días después de formalizado por no menos de 55 países (menos de un tercio de los 195 que participaron en la COP21), que en conjunto originen al menos 55% del total de emisiones de GEI. La expectativa es que ambos límites se alcancen en la ceremonia misma, de suerte que la vigencia formal del Acuerdo comience el 23 de mayo de 2016. Incurrir en una demora sería un indicio muy negativo, un muy mal comienzo.

Como instrumento sucesor del Protocolo de Kioto, el Acuerdo empezará a aplicarse en 2020. Considerado como parte de la Convención, el Acuerdo no requiere ratificación legislativa en algunos países, entre ellos Estados Unidos. Esto es crucial, ante la certeza de que un debate de ratificación en el Congreso no tendría conclusión positiva, ni ahora ni tras la elección, como ocurrió hasta hace unos días con la reforma del Convenio del FMI.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> “El Vaticano ante el cambio climático y el consumo de energía”, Mercado petrolero mundial/ Oferta excedente y precios estables/julio de 2015, pp. 2-5, <<http://www.pued.unam.mx/index.php?option=com.content&view=article&id=61>>.

<sup>4</sup> Además del de los líderes de Estados Unidos, China y Francia, se asocian al éxito de la COP21 otros dos nombres: el de Laurent Fabius, ministro de Exteriores y jefe de la delegación de Francia, y el de Christiana Figueres, secretaria ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

<sup>5</sup> El rechazo del Partido Republicano a las acciones necesarias para combatir el cambio climático quedó de manifiesto de manera flagrante en el debate de los precandidatos a la presidencia reali-

Para transitar por los documentos adoptados en París —la decisión de la COP21 y su anexo, el Acuerdo de París— han solido destacarse cinco componentes básicos:

1. *mitigación*: reducción de emisiones suficiente y oportuna para alcanzar, hacia fin de siglo, un alza de la temperatura global media “bien por debajo de 2 °C” y esforzarse por limitarla “a 1.5 °C”, respecto de niveles preindustriales;

2. *transparencia*: información, contabilidad y vigilancia de las acciones nacionales contra el cambio climático;

3. *adaptación*: fortalecimiento de las habilidades nacionales para hacer frente a los impactos climáticos;

4. *pérdidas y daños*: fortalecer las acciones, incluida ayuda y asistencia, para que los países superen tales impactos, y

5. *apoyo*: financiero y técnico, para que las naciones desarrollen y fortalezcan su capacidad y resistencia climáticas.

Cinco asuntos en los que se centró la controversia y que desembocaron en entendimientos, a veces confusos y provisionales, que permitieron alcanzar el consenso final. Conviene repasarlos uno a uno:

## **1. Mitigación: reducción de emisiones para alcanzar el objetivo de contener el calentamiento global**      **Texto del Acuerdo (fragmentos relevantes)**

### *Objetivos de limitación del calentamiento global*

En esta materia, el logro esencial del Acuerdo fue ratificar el tope de 2 °C de aumento de temperatura global promedio para fin de siglo, con la opción de reducirlo a 1.5 °C, mediante esfuerzos adicionales. Los países más vulnerables, sobre todo los insulares, ejercieron presión y recibieron apoyo de buen número de naciones avanza-

**Art. 2, ¶1.** El presente Acuerdo... tiene por objeto reforzar la respuesta global a la amenaza del cambio climático... y para ello: *a*) mantener el aumento de la temperatura

zado el 15 de diciembre de 2015 y difundido por CNN. Salvo por una referencia irónica, en el sentido de que hubiera sido preferible que Obama acudiera a una conferencia contra el terrorismo, más que a la COP21, ninguno de los siete aspirantes mejor posicionados en las encuestas aludió a la Conferencia de París. En el Partido Republicano, el calentamiento global se considera desde una falacia hasta un complot contra la industria de energía de Estados Unidos. Al respecto, un columnista escribió: “El obstáculo de mayor importancia en el mundo [para el Acuerdo de París] es el Partido Republicano de Estados Unidos. No me preocuparían estos trogloditas —una pancarta exhibida en París por un manifestante decía: ‘Los dinosaurios tampoco creían en el cambio climático’— excepto que uno de estos cabeza de chorlito puede ser nuestro próximo presidente y arruinarlo todo” (Thomas L. Friedman, “Paris Climate Accord is a Big, Big Deal”, *The New York Times*, 16 de diciembre de 2015, <<http://www.nytimes.com/2015/12/16/opinion/paris-climate-accord-is-a-big-big-deal.html?action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=opinion-c-col-left-region&region=opinion-c-col-left-region&WT.nav=opinion-c-col-left-region>>. El viernes 18 de diciembre, como parte de un amplio acuerdo legislativo en materia presupuestal y cuestiones conexas, se obtuvo, cinco años después de aprobada, la ratificación de la reforma de gobernanza del FMI por parte del Congreso de Estados Unidos. Véase, Shawn Donnan, “Jack Lew hails end of US foot-dragging on IMF reform”, *Financial Times*, 20 de diciembre de 2015, <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a5e88416-a71b-11e5-955c1e1d6de94879.html?ftcamp=crm/email/20151221/nbe/beyondbricsNewYork/product#axzz3uyCwBOTk>>.

das y emergentes, que constituyeron una coalición informal a favor del objetivo más ambicioso.

Cabe preguntarse si todos tuvieron conciencia de que hacer realidad esos topes significa no sólo colocar al mundo en la senda de la descarbonización, sino hacerlo más pronto y a mayor ritmo de lo que muchos parecen dispuestos a aceptar. En especial, los grandes productores y usuarios de combustibles fósiles atacaron la noción de descarbonización en la Conferencia, al grado de lograr excluir tan temida palabra del texto del Acuerdo.

La clave del consenso parece haber sido que al ambicioso objetivo general (2 y 1.5 °C) no se añadieran metas instrumentales verificables en el tiempo. En efecto, quizá la transacción más difícil y potencialmente dañina haya sido convenir sólo en objetivos generales sin señalar metas cuantitativas globales obligatorias de reducción para 2030 y 2050.

En lugar de estas metas cuantificables —a las que se aludió, siempre entre corchetes, en diversos borradores— el Acuerdo recoge el compromiso colectivo de las Partes de alcanzar un máximo (*peak*) mundial de emisiones tan pronto como sea posible; reconoce que los países pobres demorarán más para llegar a ese máximo, y señala que se procurará un equilibrio entre las emisiones antropógenas por fuente y la absorción antropógena de GEI en sumideros, en la segunda mitad del siglo.

En otras palabras, parece haber prevalecido el enfoque de China, consistente en asumir el compromiso general de llegar a un máximo de emisiones en una fecha dada, sobre la vía de fijar compromisos específicos de reducción en fechas sucesivas, preferida en Europa y Estados Unidos.

Parece también que aceptar la inclusión de un tope más estricto (1.5 °C) fue la moneda de cambio para dejar fuera del acuerdo una vía explícita de descarbonización global.

Los países dependientes de combustibles fósiles, que tuvieron en Arabia Saudita un líder efectivo en las negociaciones, y las corporaciones que los manejan parecen haber obtenido un doble beneficio, al menos en el corto plazo: no hay una fecha fija para el *peak* global de emisiones y éstas podrán continuar en la medida en que las adicionales sean absorbidas en sumideros silvícolas o por avances técnicos que “limpien” el empleo de combustibles fósiles, de suerte que no se eleven las emisiones netas.

Podría haber una diferencia enorme entre un objetivo de largo plazo de cero emisiones y otro de cero emisiones netas. Este segundo permitiría, como se dijo, mantener un cierto volumen de emisiones adicionales si se compensa por aumentos equivalentes en la capacidad de absorción de los sumideros.

media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5 °C... b) aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de GEI... c) elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de GEI.

**Art. 2, ¶2.** El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

**Art. 4, ¶1.** Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura... las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de GEI alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que los países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de GEI, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de GEI en la segunda mitad del siglo...

De cualquier modo, como ha hecho notar el Instituto de Investigación de Impactos Climáticos de Postdam, proponerse los límites de 2 y 1.5 °C significa “llegar a cero emisiones netas en sólo unas décadas”, para lo cual habrá que alcanzar los máximos de emisiones antes de 2030 y suprimir las emisiones netas hacia 2050.<sup>6</sup>

El Global Carbon Project, en los mismos días en que se realizaba la COP21, dio a conocer estimaciones más bien inesperadas. Gracias, sobre todo, al menor ritmo de crecimiento de China, que ha significado un notable descenso del consumo de carbón en los dos últimos años, “cabe esperar que el aumento de las emisiones de dióxido de carbono en el mundo podría detenerse en el presente año. En 2014 aumentaron en sólo 1.5%, muy por debajo del promedio anual de 2.4% de los últimos 10 años”. Si esa reducción en el consumo de carbón no se revertiera, lo que constituye un supuesto improbable, las emisiones de China habrían llegado a un *peak* de algo menos de 10000 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente en 2014. Las de la Unión Europea, disminuidas también por el estancamiento económico, habrían tocado su máximo desde principios del decenio, lo mismo que las de Estados Unidos, a pesar de la recuperación observada en su economía. Entre los mayores emisores, sólo la India mantiene un muy acelerado ritmo de aumento de sus emisiones de carbono.<sup>7</sup>

Así, en el mediano plazo, el Acuerdo de París marca el principio del fin de la era de la energía fósil, como se ha dicho muchas veces.

Es ésta una noción que parecen haber entendido antes que nadie las corporaciones petroleras cuyas inversiones en nueva capacidad de producción de alto costo —suspendidas de hecho por el colapso de los precios— quizá no se realicen, sino se reorienten en dos sentidos: *a*] desarrollo de tecnologías de combustión limpia o de captura y secuestro de emisiones, y *b*] impulso a las energías renovables.

Si el Acuerdo de París hubiese adoptado la descarbonización como objetivo de largo plazo y los presupuestos de carbono como instrumento, habría mucho más que celebrar respecto del futuro.

Una apreciación de los objetivos en materia de mitigación, hasta aquí resumidos, destaca que, a juicio de los dirigentes de algunas de las corporaciones que realizan enormes emisiones de GEI, es improbable que los objetivos incluidos en el Acuerdo “alteren las decisiones eco-

<sup>6</sup> “The Paris agreement marks an unprecedented political recognition of the risks of climate change”, *The Economist*, 12 de diciembre de 2015, <[www.economist.com/news/international/21683990](http://www.economist.com/news/international/21683990)>.

<sup>7</sup> “Global CO<sub>2</sub> emissions are set to stall in 2015”, *The Economist*, 8 de diciembre de 2015, <[www.economist.com/node/21679708](http://www.economist.com/node/21679708)>.

nómicas a las que se enfrentan”.<sup>8</sup> Se menciona en esta nota al ejecutivo de una empresa carbonífera europea que declaró “Para ser honesto, no estamos muy preocupados. [El Acuerdo] no cambia mucho las cosas”. Por su parte, el director para cambio climático de la consultora PwC, Jonathan Grant, declaró: “Las consecuencias inmediatas para las empresas no han cambiado en el fin de semana [en que se adoptó el Acuerdo]”. Dado que la aplicación del Acuerdo depende de compromisos nacionales voluntarios los ejecutivos consultados consideran en buena medida hipotético que suponga “presiones crecientes sobre las industrias emisoras”.

Esta actitud complaciente, recuerda el analista, contrasta con el sentido de alarma que antes de la COP21 se advertía en diversos círculos. Rescata tres opiniones: lord Browne, antiguo ejecutivo jefe de BP, declaró en 2014 que las empresas de energía enfrentaban “un desafío existencial” derivado del cambio climático y de la esperada transición desde los combustibles fósiles; las campañas para detener las inversiones en empresas carboníferas y el retiro de algunos apoyos estatales dieron lugar, por ejemplo, a que la francesa Total acelerara sus inversiones en energías renovables, y el ministro saudita de Petróleo afirmó, a principios de 2015, que su país contemplaba “retirar el uso de combustibles fósiles en 2050” y convertirse “en una potencia mundial en energía solar y eólica”.<sup>9</sup>

En cambio, se concluye en este análisis, muchos dirigentes de empresas estimaron que el efecto del Acuerdo, más que desestimular los combustibles fósiles, sería “alentar a los inversionistas a apoyar las tecnologías de bajo carbono”. Un funcionario del Bank of America hizo notar que “el mercado global para bienes y servicios bajos en carbono ya alcanza cinco billones de dólares por año y este Acuerdo hará que se dispare el monto de capital en busca de oportunidades de inversión en bajo carbono”.

### *Instrumentos y resultados esperados*

La principal herramienta para las acciones de mitigación son las “contribuciones determinadas a nivel nacional” (CDN) de cada Parte. El punto de partida son las CDN presentadas por la gran mayoría de los participantes en la COP21. Se espera que los países que no han comunicado aún sus CDN lo hagan con suficiente antelación a la realización de la COP22, prevista para el mes de noviembre de 2016.

**Art. 4, ¶2.** Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas a fin de alcanzar los

<sup>8</sup> Michel Stothard y Kiran Stacey, “COP21: Big polluters see no short-term change”, *Financial Times*, 14 de diciembre de 2015, <[app.ft.com/cms/s/441249f2-a19e-11e5-8d70-42b68cfae6e4.html](http://app.ft.com/cms/s/441249f2-a19e-11e5-8d70-42b68cfae6e4.html)>.

<sup>9</sup> *Idem.*

La resolución advierte que éstas conducirían a un monto de emisiones de 55 gigatoneladas en 2030, muy por encima de las 40 Gton que se requerirían para cumplir el objetivo de 2 °C, por lo que se requieren mayores esfuerzos de abatimiento de emisiones. La Agencia Internacional de Energía (AIE), por su parte, ha estimado que el cumplimiento total de las primeras CDN referidas al sector de energía resultaría insuficiente para alcanzar el objetivo de 2 °C y, en consecuencia, ha propuesto medidas adicionales que podrían incorporarse a la primera revisión de las mismas.<sup>10</sup>

En un informe *ad hoc*,<sup>11</sup> se señala que, con la plena implementación de las CDN comunicadas hasta el 15 de octubre de 2015, se tendría (expresado en gigatoneladas de CO<sub>2</sub> equivalente):

- Un agregado total de emisiones mundiales de 55.2 en 2025 y 56.7 en 2030.
- Las emisiones acumulativas después de 2011 llegarían a 541.7 en 2025 y 748.2 en 2030.
- El aumento relativo de las emisiones mundiales (expresado como rango porcentual):
  - Sobre 1990: a entre 34 y 46% en 2025 y a entre 37 y 52% en 2030
  - Sobre 2000: a entre 29 y 40% en 2025 y a entre 32 y 45% en 2030
  - Sobre 2010: a entre 8 y 18% en 2025 y a entre 11 y 22% en 2030
- El ritmo de crecimiento de las emisiones mundiales pasaría de 24% entre 1990 y 2010 a un rango de 11 a 23% entre 2010 y 2030.
- Las emisiones mundiales per cápita, que fueron de entre 6.6 y 7.1 ton de CO<sub>2</sub> en 2000, se situarían entre 6.5 y 7.1% en 2025 y entre 6.4 y 7.2% en 2030
- En términos porcentuales, las emisiones per cápita habrían disminuido:
  - Sobre 1990, en 8% para 2025 y en 9% para 2030, y,
  - Sobre 2010, en 4% para 2025 y en 5% para 2030.

Uno de los puntos contenciosos de la COP21 fue la amplitud del periodo de renovación de las CDN de cada parte, habida cuenta de que no se admiten revisiones a la baja en el nivel o rango de las contribuciones y que las nuevas deben entrañar una progresión o avance sobre las precedentes. Finalmente se aceptó un periodo quinquenal. De esta suerte, las primeras

objetivos de esas contribuciones.

**Art. 4, ¶3.** La contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible...

**Art. 4, ¶9.** Cada Parte deberá comunicar una CDN cada cinco años...

**Art. 4, ¶11.** Las Partes podrán ajustar en cualquier momento la CDN que esté vigente con miras a aumentar su nivel de ambición...

**Art. 4, ¶13.** Las Partes deberán rendir cuentas de sus CDN. Al rendir cuentas de las emisiones y la absorción antropógenas correspondientes a sus CDN, las Partes promoverán la integridad ambiental, la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la compatibilidad y la coherencia y velarán porque se evite el doble cómputo...

**Art. 4, ¶19.** Todas las Partes deberán esforzarse por formular y comunicar estrategias de largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de GEI...<sup>12</sup>

<sup>10</sup> International Energy Agency, *Energy and Climate Change*, Informe especial para la COP21, octubre de 2015, <[https://www.iea.org/media/news/WEO\\_INDC\\_Paper\\_Final\\_WEB.PDF](https://www.iea.org/media/news/WEO_INDC_Paper_Final_WEB.PDF)>.

<sup>11</sup> Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, Conferencia de las Partes, *Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas de terminadas a nivel nacional*, Nota de la Secretaría, FCCC/CP/2015/7, 30 de octubre de 2015.

<sup>12</sup> Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, Conferencia de las Partes, *Aprobación del Acuerdo de París*, Decisión y Anexo, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 12 de diciembre de 2015.

CDN, ahora anunciadas u otras más ambiciosas que las sustituyan y las que por primera vez se den a conocer, se aplicarán en el lapso 2020-2024 y deberán sustituirse por otras, formuladas conforme al principio de progresión, para el segundo periodo quinquenal, a partir de 2025.

La insistencia en mejorar la calidad, oportunidad y cobertura de las CDN está plenamente justificada, dadas las muy amplias diferencias en la formulación y alcance de las primeras que se entregaron a la Secretaría antes de la COP21. Es fundamental contribuir, técnica y financieramente, con los países de menor desarrollo y otros que lo requieran en la preparación de sus CDN. El propio Informe de síntesis de la Secretaría, ya citado, lo advierte al señalar que se presentaron dificultades de comparabilidad entre las distintas CDN recibidas y al detallar las metodologías utilizadas para conseguir resultados agregados como los que se han señalado.

Las estrategias de largo plazo, a las que alude el ¶19 del art. 4, pueden constituirse en un importante instrumento complementario de las CDN, sobre todo en el decenio próximo cuando ya se encuentre en plena aplicación el Acuerdo de París. Deberán comunicarse a la Secretaría a más tardar en 2020 y cubrir hasta medio siglo.

## **2. Transparencia: información, contabilidad y vigilancia**

Más que en el Acuerdo de París, las recomendaciones a las Partes en materia de transparencia, incluyendo información, contabilidad y vigilancia, se encuentran en la Decisión por la que se aprobó ese Acuerdo (véase la nota 12). Los elementos que conviene destacar respecto de esta segunda de las cinco cuestiones examinadas en este análisis son los siguientes:

De acuerdo con las orientaciones que determine el Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París, al elaborar sus CDN y al rendir cuentas sobre las mismas, las Partes deberán:

- contabilizar las emisiones y absorciones antropógenas de conformidad con las metodologías y sistemas de medición comunes evaluados por el Grupo Intergubernamental de Expertos;
- velar por la coherencia metodológica, incluyendo las bases de referencia, entre la comunicación y la aplicación de las CDN;
- procurar incluir todas las categorías de emisiones o absorciones antropógenas en sus CDN y una vez que determinada fuente, sumidero o actividad haya sido contabilizada, continuar incluyéndola, y
- explicar los motivos por los que se haya excluido alguna categoría de emisiones o absorciones antropógenas.

Estas orientaciones deberán ser tenidas en cuenta por las Partes al elaborar sus segundas y subsecuentes CDN. Las que así lo deseen podrán seguirlas para la elaboración o revisión de sus primeras CDN.

El Grupo de Trabajo Especial formulará orientaciones adicionales sobre la información que habrán de presentar las Partes a fin de promover la calidad, transparencia y comprensión de las CDN.

A mayor abundamiento, el art. 13 del Acuerdo, que es uno de los más extensos y que desde su nivel de detalle refleja la importancia que los países avanzados le atribuyeron a la cuestión, “establece un marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo” que tiene por fin proclamado “fomentar la confianza mutua y promover la aplicación efectiva” del Acuerdo. El tema se reveló como muy controvertido, pues algunos países lo consideraron como francamente intrusivo. Este carácter se rechaza en forma explícita en el texto del artículo.

Se establece (art. 13, ¶7) que cada Parte deberá proporcionar periódicamente la siguiente información: *a*] un informe sobre el inventario nacional de las emisiones antropógenas por fuente y la absorción antropógena por sumidero de GEI; *b*] la información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y cumplimiento de su CDN, y *c*] información relativa a los efectos del cambio climático y a la labor de adaptación, según proceda.

Los países desarrollados y otros que proporcionen asistencia deberán informar “sobre el apoyo en forma de financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad prestado a las Partes que son países en desarrollo”. Estas últimas, a su vez, deberán informar sobre los apoyos de esa naturaleza que hayan requerido y recibido.

### **3. Adaptación: fortalecimiento de las capacidades nacionales para hacer frente a los impactos climáticos**

La adaptación a las consecuencias del cambio climático, muchas de las cuales afectan ya y de manera creciente al planeta, es reconocida como componente esencial, junto con la mitigación, de la respuesta global al calentamiento global. Consiste (art. 7, ¶1) “en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático”, a la luz del objetivo de limitación del aumento medio de la temperatura. Se reconoce asimismo que los mayores esfuerzos relativos en esta materia corresponden a los países más vulnerables, muchos de los cuales son países en desarrollo y pertenecen a los grupos de países insulares pequeños y países menos adelantados. Por tanto, la orientación central de las disposiciones del Acuerdo de París en materia de adaptación se refiere a las acciones de cooperación y asistencia que estos países deben recibir y al reconocimiento y apreciación de sus esfuerzos al respecto. Se convino en que tanto el Comité de Adaptación como el Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados elaborarán modalidades para reconocer los esfuerzos de adaptación de las partes que son países en desarrollo. Las partes, cuando proceda, presentarán y actualizarán en forma periódica “una comunicación sobre la adaptación que podrá incluir sus prioridades, sus necesidades de aplicación y apoyo, sus planes y sus medidas, sin que ello suponga una carga adicional para las Partes que son países en desarrollo” (art. 7, ¶10).

De manera complementaria, en la Decisión (citada en la nota 12) se establece que, en los próximos dos años, esos órganos elaboren también metodologías y formulen recomendaciones relativas a facilitar la movilización de apoyo para la adaptación de los países en desarrollo y, en especial, que el Fondo Verde para el Clima acelere la prestación de apoyo para la formulación de planes nacionales de adaptación y para la ulterior aplicación de políticas, proyectos y programas.

### **4. Pérdidas y daños: fortalecimiento de acciones, incluso ayuda y asistencia, para superar los impactos del calentamiento global**

Sobre pérdidas y daños, la COP21 ratificó y respaldó los compromisos y formas de acción y cooperación establecidas, en 2013, en el llamado Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños, que abordará los asociados con los efectos a largo plazo del cambio climático en países en desarrollo especialmente vulnerables a esos impactos, por medio del intercambio de información sobre las prácticas óptimas para hacer frente a pérdidas y daños inducidos por el cambio climático, y fortalecerá las acciones y la ayuda, incluida la movilización de financiamiento. A partir de su reunión de 2016, el Mecanismo quedará formalmente incorporado al marco institucional del Acuerdo de París.

Se especifica que los ámbitos de acción en este aspecto incluyen sistemas de alerta temprana; preparación para situaciones de emergencia; fenómenos de evolución lenta; fenómenos que puedan conducir a pérdidas y daños permanentes e irreversibles; evaluación integral de riesgos; servicios de seguro de riesgo y, entre otras soluciones, mancomunidad del riesgo climático; pérdidas no económicas, y resistencia de las comunidades, los medios de vida y los ecosistemas (art. 8, ¶4).

La noción más debatida en materia de pérdidas y daños fue la relativa a las responsabilidades, en especial la responsabilidad de los estados por contribuciones históricas al calentamiento global. Se optó, por insistencia de los países desarrollados, que convirtieron esta cuestión en una de sus “líneas rojas”, por incluir el ¶52 de la Decisión, que reza “[La

Conferencia] conviene en que el artículo 8 del Acuerdo no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o de indemnización”. Algunos comentaristas subrayaron que sin esta exclusión de responsabilidad, así formulada en términos inequívocos, no se habría configurado el consenso en la COP21.

### **5. Apoyo financiero y técnico, para que las naciones desarrollen y fortalezcan su capacidad y resistencia climáticas**

El artículo 9 del Acuerdo y los ¶53 a 65 de la Decisión, referidos directamente al tema de financiación, recogen una serie de transacciones muy debatidas y de las que también dependió, en muchos momentos, el resultado final de la COP21. Aunque la retórica alrededor de la Conferencia se basó, en buena medida, en la idea de un solo mundo, la tradicional división Norte-Sur reapareció, con distinto lenguaje, en el tema financiero. Se habla, tanto en el Acuerdo como en la Decisión de “Partes que son países desarrollados” (PPDes), de un lado, y, de otro, de “Partes que son países en desarrollo” (PPeD).

El elemento crucial para el consenso fue la disposición de las PPDes a “mantener su actual objetivo cuantificado de movilización [de recursos financieros] hasta 2025”, aunado a la declaración de que la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París, antes de 2025, “establecerá un nuevo objetivo colectivo cuantificado que será como mínimo de 100 000 millones de dólares anuales”, expresados ambos en el ¶54 de la Decisión.<sup>13</sup> Se introduce, en este mismo párrafo, un elemento de condicionalidad: el financiamiento se mantendrá “en el contexto de una labor real de adaptación y de transparencia en la aplicación”.

De manera correlativa, en el art. 9, ¶1 del Acuerdo se señala que las PPDes “deberán proporcionar recursos financieros a las [PPeD] para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación” y, en el ¶3 se señala que “las [PPDes] deberían seguir encabezando los esfuerzos dirigidos a movilizar financiación para el clima a partir de una gran variedad de fuentes, instrumentos y cauces”. Enseguida se recoge la noción de que “esta movilización de financiación para el clima debería representar una progresión respecto a los esfuerzos anteriores”. Otro elemento crucial para el consenso en materia financiera se recoge en el ¶4 del art. 9: “En el suministro de un mayor nivel de recursos financieros se debería buscar un equilibrio entre la adaptación y la mitigación”.

Se establece que las PPDes “deberán comunicar bienalmente información indicativa, de carácter cuantitativo y cualitativo... con inclusión de los niveles proyectados de recursos financieros públicos que se suministrarán [a las PPeD] cuando se conozcan”. Igualmente, se exhorta a otras Partes a proporcionar recursos de manera voluntaria y a comunicar sus intenciones cada dos años.

En lenguaje llano, el Acuerdo de París no incluyó compromisos adicionales de financiación antes de 2025, sino apenas la promesa de que se procurará mantener el nivel (com) prometido desde hace tiempo: 100 000 millones de dólares a partir de 2020, para luego conseguir alguna progresión.

Por otra parte, el énfasis en la mayor diversificación de fuentes de financiación para el clima podría suponer menores transferencias públicas provenientes de las PPDes en la medida en que se logre movilizar más recursos privados, de lo cual hay ya algunos ejemplos:

<sup>13</sup> Para no pocos observadores, se trató de una transacción desventajosa para los intereses del combate al cambio climático y, en particular, de los receptores de los recursos de asistencia financiera, los países en desarrollo. Armelle Le Comte, vocero de Oxfam, ha hecho notar que “la opción que se encontraba en el proyecto de Acuerdo hasta el jueves 10 de diciembre preveía que cada cuatro o cinco años, los estados reformularan sus compromisos financieros hacia los países del Sur a partir de un nivel mínimo de Dls 100 mil millones por año. Esa opción fue sustituida por una formulación vaga, que no ofrece gran cosa”. Véase, Aranud Gonzague, “COP21: Ou sont les financements pour le Sud?”, *Le Nouvel Observateur*, París, 13 de diciembre de 2015, <<http://tempsreel.nouvelobs.com/planete/cop21/20151213.OBS1270/cop21-ou-sont-les-financements-pour-le-sud.html>>.

### **La Breakthrough Energy Coalition (BEC)<sup>a</sup>**

Liderada por Bill Gates, de Microsoft, la BEC (Coalición por el salto tecnológico en energía, podría ser una versión castellana) reúne a una treintena de personalidades que, en su mayor parte, combina dos características: ser directores de empresas de alta tecnología y ser megamillonarios.<sup>b</sup> En París, el mismo día en que los líderes políticos dieron inicio a la COP21, Gates anunció que él y sus amigos complementarían los recursos gubernamentales dedicados a la investigación tecnológica de avanzada en materia de energías limpias y a superar el abismo entre los hallazgos en el laboratorio y las aplicaciones en la práctica. En otras palabras, como señala la nota de Tucker, la BEC “desea invertir en la generación y almacenamiento de energía eléctrica, en fomentar un mejoramiento monumental del actual sistema de eficiencia energética y ‘trabajar para un futuro que produzca casi cero emisiones de carbono y proporcione a todo el mundo energía confiable y asequible”.

En la página web de la BEC se resume, en estas palabras, el cometido de la Coalición:

Estamos comprometidos a hacer la parte que nos corresponde y cubrir el capital necesario, reuniéndonos en una nueva coalición. Integramos una red de capital privado comprometida con la creación de una estructura que fomente decisiones informadas que ayuden a acelerar la transición hacia la energía avanzada que demanda el futuro de nuestro planeta. El éxito requiere una alianza entre una mayor investigación gubernamental, basada en una estructura funcional y transparente que evalúe de manera objetiva los proyectos, e inversionistas privados comprometidos con el apoyo de ideas innovadoras que provengan de los canales de la investigación pública.

En París, Gates hizo notar que muchas tecnologías vitales, incluyendo internet, han surgido de la investigación financiada por los gobiernos y añadió: “Necesitamos investigación básica, pero tenemos que acoplarla con inversionistas deseosos de acompañar a empresas de energía de avanzada y alto riesgo. Esta fórmula acelerará las innovaciones y el nivel de la investigación, al tiempo de que impulsará también la asunción de riesgos”.<sup>c</sup>

La única referencia a los montos de inversión implicados se encuentra en esta última nota: 20 naciones desarrolladas se proponen duplicar, de 5 a 10 000 millones de dólares, sus inversiones en innovación tecnológica en energía. Se implica que la inversión privada de apoyo, movilizada por la coalición, podría alcanzar un monto semejante.

Además de que se haya hecho coincidir el anuncio de los jefes de empresa o de corporación con las declaraciones de los jefes de Estado o de gobierno, no dejó de advertirse una peculiaridad de la división del trabajo que propone la BEC: continuará correspondiendo a la inversión gubernamental el financiamiento de la fracción más riesgosa del proceso de innovación, la inversión básica, en tanto que la inversión privada se propone llevar adelante los proyectos surgidos de ese canal, para acelerar el momento en que muestren su viabilidad económica y comercial. Investigación básica pública e investigación aplicada para negocios privados.

<sup>a</sup> Véase <[www.breakthroughenergycoalition.com](http://www.breakthroughenergycoalition.com)>.

<sup>b</sup> Entre los nombres más conocidos se encuentran, además de Gates, Mukesh Ambani (Reliance, India), Jeff Bezos (Amazon, Estados Unidos), Richard Branson (Virgin, Reino Unido), Ray Dalio (Backwater, Estados Unidos), Reid Hoffman (LinkedIn, Estados Unidos), Jack Ma (Alibaba, China), Xavier Niel (Iliad Group, Francia) y Mark Zuckerberg y Priscilla Chan (Facebook, Estados Unidos). Aparecen también George Soros, el financiero estadounidense, y Ratan Tata, el industrial del acero de India. (No hay mexicanos en la lista.) Véase, Bill Tucker, “Just in Time for COP21, The Breakthrough Energy Coalition”, *Forbes*, 30 de noviembre de 2015, <<http://www.forbes.com/sites/billtucker/2015/11/30/just-in-time-for-cop21-the-breakthrough-energy-coalition/>>.

<sup>c</sup> Barney Jopson, “COP21 Paris climate talks: billionaires join forces in energy push”, *Financial Times*, 30 de noviembre de 2015, <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/1fcae3aa-96f5-11e5-9228-87e603d47bdc.html?fcamp=crm/email/nbe/energysource/product#axzz3te9xz2pM>>.

Finalmente, la alusión al equilibrio entre las acciones de adaptación y las de mitigación puede incluir la intención de reforzar la capacidad de adaptación como medio para atenuar el esfuerzo en mitigación.

Adviértase que las demandas en términos de políticas y acciones de una y otra son muy diferentes y sus costos e implicaciones económicas y políticas también difieren en forma notable.

### **Conclusiones preliminares**

El análisis precedente ha tenido por objeto subrayar los contenidos del Acuerdo de París, adoptado por consenso en la COP21, en especial los que de manera directa o indirecta inciden en la producción y consumo de combustibles fósiles. Algunas primeras conclusiones podrían enumerarse como sigue:

- El Acuerdo de París, con sus diferentes horizontes temporales (a 2030, 2050 y 2100) puede interpretarse como una hoja de ruta, perfectible y progresiva, hacia la descarbonización de la economía mundial. Al señalar que en la segunda mitad del siglo, habrá de alcanzarse una situación de cero emisiones netas de GEI señala de manera inequívoca hacia la disminución progresiva del consumo de combustibles fósiles.

- La ruta de descarbonización sugerida por el Acuerdo no supone un abandono de la producción y uso de combustibles fósiles —como propusieron algunas organizaciones ambientalistas y hubieran deseado las delegaciones de países particularmente vulnerables— sino, más bien, una senda hacia el logro del objetivo de cero emisiones netas de GEI en la segunda mitad del siglo, compatible con márgenes importantes de empleo continuado de esos combustibles.

- Se ha hecho notar un desequilibrio básico en el enfoque de la COP21, originado en la posición asumida y las presiones ejercidas tanto por los países productores y consumidores importantes de combustibles fósiles y por la industria energética global. “El proceso de las Naciones Unidas sobre el cambio climático se ha enfocado de manera exclusiva en el consumo de combustibles fósiles, ignorando por completo su producción. En París, los delegados se han comprometido solemnemente a reducir la demanda, pero de regreso a casa buscan llevar al máximo la oferta”.<sup>14</sup> Lo anterior es cierto —agrega el analista— para el gobierno británico, “que se ha impuesto, en la Ley de Infraestructura 2015, ‘maximizar la recuperación económica’ del petróleo y gas británicos”. Lo es también para muchos otros países, México entre ellos.

- Al hablar de reducir a cero las emisiones netas de GEI en la segunda mitad del siglo se instaura una competencia entre emisiones antropógenas derivadas del uso continuado de combustibles fósiles y neutralización de las mismas mediante su absorción en sumideros antropógenos, sobre todo silvícolas, y a través de despojarlas de contenido de carbono mediante técnicas de combustión limpia. En otras palabras, podrán seguirse usando combustibles fósiles en la medida en que las emisiones que produzcan sean absorbidas o neutralizadas.

<sup>14</sup> George Monbiot, “Grand promises of Paris climate deal undermined by squalid retrenchments”, *The Guardian*, 12 de diciembre de 2015, <[www.theguardian.com/environment/georgemonibot/2015/dec/12](http://www.theguardian.com/environment/georgemonibot/2015/dec/12)>.

• En cuanto al destino de las inversiones en carbón e hidrocarburos, cabe esperar que se abatan las destinadas a nueva producción de alto costo y se multipliquen las orientadas a combustión limpia, en especial secuestro y captura de carbono,<sup>15</sup> y al desarrollo de sumideros de GEI.<sup>16</sup>

La COP21, en suma, ofreció un resultado mucho mejor que el que se temía, pero muy por debajo del que cabía esperar.

*Ciudad Universitaria, 20 de enero de 2016*

<sup>15</sup> Parece detectarse, si se perdona el *pun*, un enfriamiento global del entusiasmo por invertir en captura y secuestro de carbono (csc). Greenpeace —la benemérita entidad ambientalista— ha hecho notar que “A pesar de años de grandilocuente respaldo por parte de la Agencia Internacional de Energía, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático y algunos de los más destacados líderes políticos, la csc apenas avanza a paso de caracol”. Dos ejemplos: a finales de 2015 el gobierno británico retiró su patrocinio a un concurso de tecnologías innovadoras de csc; el estadounidense, por su parte, dejó de financiar FutureGen, proyecto destinado a demostrar la factibilidad de la captura de emisiones de GEI provenientes de carboeléctricas. El dirigente de la Carbon Capture and Storage Association, Kuke Warren, manifestó que sin un componente de csc se eleva enormemente el costo de combatir el calentamiento global (138%, estimó). Sin embargo —dijo—, las empresas que generan y utilizan energía “no pueden permitirse construir instalaciones de csc sin ayuda gubernamental”. Mike Scott, “Carbon capture at risk of running out of steam”, *Financial Times*, 17 de enero de 2016, <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/91726a24-a4be-11e5-a91e-162b86790c58.html#axzz3xoYQ7MPe>>.

<sup>16</sup> Se ha señalado que los grandes inversionistas institucionales —en especial, los fondos soberanos de inversión y los fondos de pensiones— se muestran cada vez más dispuestos a tener en cuenta los objetivos de contención del calentamiento global y cuestiones más amplias relacionadas no sólo con el cambio climático sino también otras cuestiones ambientales, al decidir sus portafolios de inversión, reduciendo o incluso excluyendo las destinadas a actividades que provocan emisiones adicionales importantes de GEI, entre ellas las industrias del carbón y los hidrocarburos. Véase, por ejemplo, John Authers, “Climate talks mark turning point for investors”, *Financial Times*, 16 de diciembre de 2015, <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/7f5cbcc4-a36d-11e5-bc70-7ff6d4fd203a.html#axzz3v9rFNGFM>>.

# E

## La COP21 y el Acuerdo de París

Fernando Tudela\*

**El pasado 12 de diciembre** concluyó en París la Sesión 21 de la Conferencia de las Partes ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (COP21). Sus resultados, el más destacable de los cuales fue la aprobación del Acuerdo de París (AP), suscitaron en muchos medios internacionales expresiones de un optimismo desbordante: “evento histórico”, “el día en que se salvó el planeta”, “el final de la era de los combustibles fósiles”, entre otras.

A pocas semanas de su conclusión, resulta oportuno intentar realizar una evaluación objetiva o algo más matizada de la COP21 y del AP.

La situación multilateral de partida era precaria, con una Convención (UNFCCC, 1992) apoyada por casi todos los países, pero de eficacia limitada y cuestionada sobre todo a partir de los sucesivos informes científicos de evaluación producidos por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), cuyas conclusiones han sido cada vez más sombrías, y un Protocolo de Kioto (1997) desgastado, carente de compromisos cuantificados de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por parte de países en desarrollo, y formalmente repudiado por algunos países desarrollados de gran peso e influencia, como Estados Unidos y Canadá. Además, los precios de los bonos de carbono en los mercados establecidos por el Protocolo de Kioto se habían desplomado hasta niveles de insignificancia por extrema debilidad de la demanda.

Para revigorizar el régimen climático multilateral, en la COP17, celebrada en diciembre de 2011 bajo presidencia surafricana, se adoptó la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada, la cual establecía la COP21 como la ocasión en que deberían desembocar sus trabajos con la adopción de un nuevo “instrumento con fuerza legal”, que incluiría compromisos diferenciados para todos los países y debería entrar en vigor en 2020. Expectativas tan elevadas como éstas habían contribuido al sonado fracaso de la COP15, celebrada en Copenhague bajo presidencia danesa.

Nos referiremos en primer lugar a la preparación de la COP21 por parte de su presidencia francesa, formalmente asumida el día de su inauguración, el 30 de

\* Ex subsecretario de Planeación y Política Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2003- 2012), ex presidente del Grupo de Expertos en Cambio Climático de OCDE/AIE; profesor-investigador del Centro del Cambio Global y la Sustentabilidad en el Sureste, A.C.

noviembre de 2015, pero ejercida *de facto* meses antes. Como sabemos, el éxito de una COP se asienta en una minuciosa preparación durante los meses previos. La preparación de la Conferencia de París fue impecable.

Como en el caso de México en la COP16 de Cancún (2010), fue completa y eficaz la movilización del gobierno francés, encabezada por el presidente François Hollande y centrada en su Cancillería, a cargo de Laurent Fabius, ministro de Asuntos Exteriores, apoyado por un conjunto de expertos y asesores liderado por la experimentada académica Laurence Tubiana, nombrada al efecto embajadora para asuntos climáticos. A partir de la primavera de 2015 todas las instancias diplomáticas del país se volcaron en apoyar la preparación de la COP. El proceso que condujo hacia la COP21 fue complejo e incluyó diversas líneas de acción. En el plano científico, en julio de 2015, Francia organizó con mucho éxito un importante encuentro internacional, “Nuestro futuro común bajo el cambio climático”, en el que participaron cerca de 2000 académicos, investigadores y representantes de la sociedad civil de todas las regiones del mundo. En el marco de las negociaciones relacionadas con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, sus siglas en inglés), encarriladas durante la COP20 celebrada en Lima a fines de 2014, el proceso resultó particularmente dificultoso. El marco formal de la negociación multilateral era el órgano subsidiario establecido en la COP17: el “Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada” (ADP). En febrero de 2015 se celebró en Ginebra la “octava parte de la segunda sesión del ADP”, la cual concluyó con la aprobación de un “texto de negociación”,<sup>1</sup> que en su versión inglesa abarcaba 90 páginas. El farragoso texto de Ginebra, que se constituyó como el referente oficial de la negociación hasta la celebración de la COP21 a final del año, era en realidad una compilación de todas las posiciones expresadas hasta entonces por todas las Partes ante la UNFCCC. Esta compilación inmanejable, plagada de corchetes, integrada por propuestas frecuentemente antagónicas, muchas de ellas carentes de todo realismo, no auguraba nada bueno para la COP21. Las 24 sucesivas y agitadas reuniones organizadas durante la vida del ADP fueron presididas en su último tramo por Ahmed Djoghlaif, de Argelia, y Dan Reifsnyder, de Estados Unidos. Un intento de cortocircuitar el proceso mediante la presentación de un texto de compromiso elaborado bajo la responsabilidad de los copresidentes se enfrentó en Bonn, octubre de 2015, a un rechazo tajante, sobre todo por parte de los países en desarrollo, agrupados bajo las veteranas siglas del “G-77 y China”. Los trabajos del ADP concluyeron en París con un Borrador de Acuerdo de 21 páginas, lleno todavía de opciones alternativas y de corchetes, a lo que se agregaba un Borrador de Decisión complementaria, de extensión y grado de maduración equivalentes. El 5 de diciembre de 2015 se decidió en tono triunfal transmitir como papa caliente estos resultados a la COP21, ya en marcha, concluyendo así la actuación del ADP.

En paralelo con las negociaciones multilaterales formales, Francia organizó o participó en una serie de reuniones políticas informales, en diversos niveles, algunas de ellas bilaterales. Aunque carecían de carácter negociador, algunas de estas

<sup>1</sup> Documento FCCC/ADP/2015/1, 25 de febrero de 2015.

reuniones permitieron en la práctica asegurar algunos entendimientos que se acabaron expresando o concretando en el Acuerdo de París.

La organización logística de la COP21, celebrada en el Centro de Convenciones de Le Bourget, fuera de París, fue también ejemplar. Entre todas las COPs, la COP21 contó con el mayor número de participantes: más de 30000, de los cuales más de 19000 eran representantes de gobiernos. Los espacios disponibles para la COP21, cuantificables en hectáreas, fueron los mayores jamás utilizados en COP alguna. El servicio de *catering*, excelente. El transporte, eficiente y gratuito para todos los participantes. Eficiencia energética y reciclaje estaban presentes en todas las actividades relacionadas con la COP.

El 13 de noviembre, dos semanas antes de la inauguración de la COP, París sufrió la peor secuencia de atentados terroristas de su historia. La cancelación de la COP hubiera representado un triunfo clamoroso para los yihadistas que habían perpetrado los atentados. El gobierno francés mantuvo la convocatoria y redobló las medidas locales de seguridad. Es incluso posible que la simpatía internacional cosechada por el país anfitrión a raíz del amargo trance sufrido haya podido influir en una mejor disposición por parte de algunos países poco proclives a apoyar soluciones climáticas de consenso.

En cierto sentido, la COP21 resultó un éxito antes de su inauguración: la gran mayoría de los países (187 de 195) presentó a tiempo sus Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (en inglés: *Intended Nationally Determined Contributions*, INDCs), de conformidad con lo que se había acordado en la COP20. Muchos de estos planes de acción climática resultaron interesantes y mostraron un nivel de compromiso por parte de los gobiernos que excedieron las expectativas.

La presidencia francesa inauguró una práctica que se reveló interesante: concentró en los días iniciales de la COP la presencia de los representantes de mayor nivel de los países. Se logró en París **la mayor concentración de jefes de Estado y de Gobierno de la historia (unos 150)**. El impacto mediático y la imagen de compromiso colectivo que emanaron de este hecho determinaron sin duda una mayor presión para el logro de resultados positivos. Bastantes países reacios a la adopción de acuerdos multilaterales climáticos ambiciosos se vieron obligados a ceder para evitar pagar el costo político del posicionamiento reactivo al que venían predisuestos.

El manejo político de la presidencia francesa durante los escasos días en que tuvo el control absoluto del proceso negociador fue habilidoso e incluyente. L. Fabius lo anticipó en plenario: no habría “texto secreto” ni “sorpresa”. El resultado de cada reunión se reflejaría en una minuta oficial. Como lo supo hacer también la presidencia mexicana en 2010, la francesa logró articular los procesos desarrollados por los negociadores con aquellos de índole más política, encabezados por los ministros o representantes de alto nivel, sin sucumbir a la tentación de sustituir los primeros por los segundos, error que pagaron muy caro los daneses en 2009.

A pesar de los mejores esfuerzos, los últimos días de la COP21, que se tuvo que prolongar un día más para alcanzar el acuerdo, fueron enormemente difíciles. Algunos requerimientos absolutos resultaban difíciles de acomodar. Por ejemplo, mientras la formulación de la Plataforma de Durban exigía que el acuerdo tuviera

“fuerza legal”, la delegación de Estados Unidos no podía admitir un acuerdo que tuviera que someterse a la ratificación de su Senado por ser reconocible como un tratado multilateral en el marco de la Convención de Viena de 1969, dada la absoluta oposición del Partido Republicano a dicha eventualidad. Un cambio oportuno en el art. 4.4, de un tajante “*shall*” a un relativo “*should*”, pareció resolver el problema. Aunque la formalidad interna del AP es semejante a la de la Convención o a la del Protocolo (firmado pero nunca ratificado por Estados Unidos, por lo tanto no vinculante para ese país), el AP figura como un anexo a la Decisión 1/CP.21. Es larga la historia de los malabarismos diplomáticos, lingüísticos o conceptuales que fueron necesarios para llegar al resultado positivo que se asociará a la COP21.

La pieza central de ese resultado es el Acuerdo de París. Consta solamente de 12 páginas, con 29 artículos, de los cuales los últimos 14 hacen referencia a aspectos internos organizativos o legales. El objetivo del Acuerdo figura en su art. 2. En él se especifica la meta, que ha recibido una gran atención mediática, de mantener la elevación de la temperatura global promedio abiertamente por debajo (“*well below*”) de los 2 °C respecto a los niveles preindustriales, e incluso proseguir esfuerzos para limitar el incremento a 1.5 °C, para apoyar lo cual se solicita al IPCC un reporte especial. En realidad, el efecto podría ser simplemente retórico, para satisfacer a quienes aspiraban a un resultado más ambicioso, a menos de que se logre traducir en una exigencia efectiva en término de concentraciones de CO<sub>2</sub>e y de emisiones. En relación con los compromisos de todos los países, en particular aquellos de mitigación, el AP adopta un enfoque de “abajo hacia arriba”, con algunos controles inversos, de “arriba hacia abajo”, estrategia inversa a la del Protocolo de Kioto. Los compromisos se formulan como “contribuciones determinadas a nivel nacional” que cada país comunica al Secretariado. Los países aceptan por ello impulsar “contribuciones” (no “obligaciones”), sin imposiciones de ninguna índole. La ambición inicial es la que determinen los países, con la obligación de incrementarla en alguna medida cada cinco años. El art. 5, incluido a pesar de oposiciones, hace una referencia bastante ligera al uso del suelo y la forestería. Venciendo también fuertes oposiciones, el art. 6 restablece mecanismos de mercado, potencialmente similares a los que instauró el Protocolo de Kioto al combinar rasgos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) y de la Implementación Conjunta, con algunos principios para reforzar su integridad ambiental. A la adaptación, tema que ha cobrado relevancia de primer orden en los últimos años, se dedica el art. 7. Otro aspecto polémico, que se enfrentó a una ruda oposición por parte de países desarrollados es el que atañe a las “pérdidas y daños” por efecto del cambio climático que excede la capacidad de adaptación, y a él se refiere el art. 8, el cual retoma el “Mecanismo Internacional de Varsovia para las pérdidas y daños asociados a los impactos del cambio climático”, adoptado en la COP19, en 2013. Al financiamiento climático se dedica el art. 9, el cual recoge también el principio de progresividad. El AP no menciona obligaciones cuantitativas de provisión de financiamiento, como sí lo hace la Decisión 1/CP.21, cuyo párrafo 54 señala un piso mínimo de movilización de recursos de 100000 millones de dólares por año. Los arts. 10, 11 y 12 aluden a la importancia de la cooperación en materia de tecnología, construcción de capacidades y educación en materia de cambio cli-

mático. El art. 13 figura entre aquellos que pueden inducir transformaciones profundas; se refiere a la transparencia de las acciones y de los apoyos aportados. A cambio de una notable suavidad en la formulación de obligaciones para actuar, el AP hace hincapié en la progresiva construcción de un sistema de reportes y verificación que refleje la realidad. Una pieza central del régimen climático emergente a partir del AP radica en el balance global periódico, al que se dedica el art. 14. Cada cinco años, a partir de 2023, la comunidad internacional podrá contrastar lo logrado a partir de acciones voluntarias con lo requerido en función del objetivo global de mitigación al que se aspira. De cualquier forma las medidas correctivas no serán automáticas. Los artículos finales no contienen muchas novedades en relación con los equivalentes en el Protocolo de Kioto, cuyas condiciones de entrada en vigor eran similares a las estipuladas en el AP. Como lo hacía el Protocolo de Kioto, el AP reconoce el derecho al voto (art. 25), que sin duda se volverá nugatorio en cuanto algunas Partes bloqueen la adopción de su reglamentación, abusando de la regla del consenso, como también sucedió en el caso del Protocolo de Kioto.

Concluido el ADP, la Decisión 1/CP.21 establece como órgano subsidiario temporal el Grupo de Trabajo Ad Hoc del Acuerdo de París, dedicado particularmente a facilitar la entrada en vigor del AP, mediante actividades que incluyen una prenegociación de las decisiones que tendrá que adoptar el máximo órgano rector del AP, que es la Conferencia de las Partes, actuando como Reunión de las Partes ante el Acuerdo de París, la cual se reunirá por primera vez cuando entre en vigor el AP. En esa primera reunión está prevista la aprobación de las reglas, modalidades y procedimientos de la mayor parte de los procesos que establece el AP. El esfuerzo negociador para llegar a ello no será inferior al que fue necesario para adoptar el AP.

En su formulación definitiva, el AP exhibe algunas carencias o deficiencias que obligan a matizar el entusiasmo con el que fue recibido. Entre ellas cabría señalar las siguientes: el objetivo de largo plazo sigue formulándose tan sólo en términos de incremento máximo de la temperatura promedio. El pico de las emisiones globales deberá alcanzarse “tan pronto como sea posible”. La neutralidad de emisiones, o balance entre fuentes y sumideros, deberá alcanzarse en “la segunda mitad de este siglo”. No existe ninguna referencia vinculante a la necesidad de imponer un precio al carbono o de eliminar progresivamente el actual subsidio a los combustibles fósiles. Las emisiones provenientes de la aviación y del transporte marítimo quedan excluidas de las disposiciones del AP. El lenguaje del AP podría con frecuencia definirse como un “llamado a misa”.

El AP constituye el cimiento para un régimen climático reforzado, pero no lo garantiza. Cargado de buenas intenciones, marca una línea de acción, un proceso, e incluso una progresión, pero tampoco garantiza la suficiencia de los resultados que se vayan obteniendo. Todo dependerá de la buena voluntad de las Partes y de una utilización juiciosa de las múltiples oportunidades que plantea el AP para mejorar la sustentabilidad de nuestro desarrollo, reforzar nuestra economía, ampliar el empleo y lograr hacer frente a lo que se perfila como la mayor amenaza que se cierne sobre la humanidad y sobre los ecosistemas en nuestro siglo. Es de esperar que no desaprovechemos estas oportunidades, que podrían ser las últimas, para evitar una catástrofe.

# **E** **Crecimiento, sustentabilidad climática y combate a la pobreza**

Rosa Elena Montes de Oca Luján\*  
y Roberto Cabral Bowling\*\*

**El cambio climático y las políticas** para reducirlo y adaptarse a él plantean retos complejos e intrincados en un entorno en el que la población mundial llegará a los 9700 millones de habitantes en 2050, y en el que aparentemente el crecimiento económico es y seguirá siendo menor que en la segunda mitad del siglo pasado.

El crecimiento económico basado en un mercado totalmente libre, sin restricciones, sin instituciones públicas, sin regulaciones y sin políticas compensatorias y/o correctivas ya no es posible y en realidad nunca lo ha sido. El cambio climático es precisamente la mayor falla de mercado que se ha presentado, como ha demostrado Nicholas Stern en su muy conocido *Informe de la economía del cambio climático*.<sup>1</sup> Esta falla está estrechamente ligada, tanto como causa y como efecto, a la ausencia de internalización de los costos del uso, consumo, deterioro y destrucción de los recursos naturales, así como a la regulación que garantice su reproducción y/o resiliencia.

Como se plantea en el Informe Bruntland, de 1989, el “desarrollo sustentable” es una vía de progreso posible que reivindica el crecimiento económico y la mejora constante de los niveles de vida de toda la población y la eliminación de la pobreza, siempre y cuando se incorpore la protección y conservación de ecosistemas y recursos naturales como componente fundamental en la producción de bienes y servicios.

En la actualidad es inadmisibles creer que se puede optar entre crecimiento económico o sustentabilidad climática. El calentamiento global ya está teniendo, y tendrá más, efectos negativos sobre el crecimiento económico y el bienestar social, y, a mediano plazo, incluso puede ser una amenaza para la reproducción del capital.

\* Fue coordinadora de asesores del subsecretario de Planeación y Política Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; forma parte del Grupo de Diálogo sobre la Pobreza Rural y del PUEB.

\*\* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

<sup>1</sup> Nicholas Stern y colaboradores, *The Stern Review: The Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, 2007, citado por Semarnat, Programa Especial de Cambio Climático, México, 2009. En español se puede consultar *El Informe Stern*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2007, y desde luego en línea.

Algunos hechos: solamente la tormenta “Sandy” que azotó Nueva York en 2012 produjo daños por 19 000 millones de dólares. Y en los países pobres y de ingreso medio, esos daños cuestan 300 000 millones de dólares anuales.<sup>2</sup> En un escenario económico y climático “*business as usual*”, es decir, sin acciones para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y sin acciones de adaptación a los cambios en la temperatura y en el nivel del mar, en la frecuencia de huracanes y sequías, etc., para el año 2050 los costos de los impactos del cambio climático serán como mínimo del 5% del PIB global anual, y podrían llegar hasta el 20% si se considera el efecto exponencial de los desastres naturales.<sup>3</sup> De manera que no hay forma de que los mercados lo ignoren.

Además de una estricta normatividad ambiental y climática para enfrentar esta falla de mercado, la contención y regulación del fenómeno requiere inversiones sustanciales en tecnologías limpias, en adaptación de los asentamientos humanos y las actividades productivas tradicionales, así como para la conservación de recursos naturales y ecosistemas, y todo ello implica inversiones y por lo tanto crecimiento.

Las fuentes principales de emisiones son la industria, los transportes, la construcción y las actividades agropecuarias y de cambio en el uso del suelo. El costo de reducir las emisiones para alcanzar el objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático —que la temperatura media del planeta no aumente más allá de 2 °C (en relación con la temperatura media anual del planeta al inicio de la Revolución industrial), hacia el año 2050—, según el cálculo del mismo *Informe Stern*, fluctuará cada año entre 1 y 2% del PIB global, magnitud significativamente menor que el impacto de la inacción.<sup>4</sup> Este costo más las inercias y el no menospreciable poder de los productores de carbón y de petróleo se han traducido en falta de voluntad política e incapacidad de negociación, e incluso en negar el proceso de calentamiento global.

Por eso son esperanzadores los resultados de la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático 21 (COP21) que se llevó a cabo en París a finales del año 2015 porque, aun con sus insuficiencias, muestran que es muy posible aminorar el proceso. Hay una nueva voluntad política para asumir los costos de enfrentar el fenómeno. Se espera que antes de abril de 2017, 190 países firmen el Acuerdo de París.

No hay inviabilidad tecnológica ni económica para reducir la emisión de GEI y evitar el incremento de 2 °C en la temperatura global del planeta y, muy probablemente, incluso contener este aumento en 1.5 °C. Están disponibles y cada vez más en uso instrumentos y tecnologías limpias que tienen cero costo marginal, aunque algunas también tienen aún costos altos y muy altos. A casi todas estas alternativas están asociados tanto beneficios económicos (ahorros públicos y privados y altos rendimientos) como sociales (mejoras a la salud) y ambientales (conservación de la biodiversidad, aire limpio, racionalización en el uso del agua). Aunque

<sup>2</sup> Informe global de la ONU sobre reducción de riesgos de desastres naturales, en <[www.wcdrr.org/uploads/UN-WCDRR/CH-Es.pdf](http://www.wcdrr.org/uploads/UN-WCDRR/CH-Es.pdf)>.

<sup>3</sup> Stern, *op. cit.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

no hubiera urgencia de reducir las emisiones, son medidas que de todos modos habría que implementar. Ponerlas en práctica permitirá alcanzar el 90% de las reducciones necesarias el año 2030 y así evitar que en este siglo la temperatura aumente más de 2 °C.

Según Stern y Sachs<sup>5</sup> son la base de una nueva economía. Lo anterior permitirá que para ese año haya una significativa reducción de las emisiones per cápita consistentes con la meta hacia finales del siglo, y dará señales de por dónde debe avanzar la innovación con tecnologías que hagan mejor uso y tengan menor impacto en todos los recursos naturales y ecosistemas, incluyendo la atmósfera, que son nuestros bienes comunes.

No es el cambio climático el único problema ambiental que amenaza la vida en el planeta, tal como la conocemos ahora. En los últimos años se han desarrollado varios análisis y propuestas, entre ellos el del Stockholm Resilience Center.<sup>6</sup> Los procesos que ese centro seleccionó por su mayor capacidad para afectar la estabilidad de los sistemas planetarios fueron nueve: cambio climático, acidificación de los océanos, disminución del ozono estratosférico, dinámica de los aerosoles atmosféricos, flujos biogeoquímicos (interferencia con los ciclos del nitrógeno y del fósforo), utilización global del agua dulce, transformación de los ecosistemas terrestres, pérdida de biodiversidad y contaminación química.<sup>7</sup> Todos están estrechamente ligados entre sí tanto en causas como en efectos. De estos nueve umbrales, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la alteración del ciclo del nitrógeno son los que ya se han traspasado. La pérdida de biodiversidad está relacionada con los cambios en el uso del suelo, con el cambio climático y con la contaminación química. El ciclo del nitrógeno que da origen al óxido nitroso, que es uno de los GEI, se debe al sobreuso de fertilizantes en la agricultura. Este sobreuso ha dado lugar a la aparición de “zonas muertas”<sup>8</sup> en los océanos y en las superficies terrestres. Dejemos apuntado aquí que esto debería hacer sonar la alarma sobre el futuro de la producción de alimentos, sobre lo que ya se apuntan propuestas que se enumeran más adelante.

En cuanto al calentamiento global, a lo que se ha dado mayor atención al discutir las posibilidades de crecimiento es a la energía. La producción y uso de energía proveniente del carbón, petróleo y gas, en efecto representa más del 65% de los GEI. La demanda de energía en 1990, ahora se ha incrementado en 50% y seguirá creciendo en países en vías de desarrollo.

Para 2040, de acuerdo con la Agencia Internacional de Energía (AIE),<sup>9</sup> la demanda de energía de China e India crecerá aceleradamente, sobre todo la de esta últi-

<sup>5</sup> Jeffrey Sachs, *The Age of Sustainable Development*, Nueva York, Columbia University Press, 2015.

<sup>6</sup> Johan Rockström y 28 autores más, *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, <[www.stockholmresilience.org](http://www.stockholmresilience.org)>.

<sup>7</sup> Puede haber otras valoraciones que incluyan más. Ésta es una de las formas. Véase Semarnat, *El cambio climático: una reflexión desde México*, 2012.

<sup>8</sup> Sachs, *op. cit.*, cap. 8.

<sup>9</sup> IEA, *World Energy Outlook 2015*, <[www.iea.org](http://www.iea.org)>, y el ya citado Semarnat, *El cambio climático: una reflexión desde México*.

ma. También aumentará, aunque mucho menos, la demanda del Sudeste Asiático y del Medio Oriente. El crecimiento de la demanda latinoamericana será bastante menor, mientras que la de Europa, Japón, Australia, Estados Unidos y Canadá decrecerá porque ya alcanzó sus topes (de población y de consumo) y debido a muy importantes incrementos en la eficiencia energética. Además, esos últimos países tienen una mucho mayor participación de energías limpias en su producción energética.

Lo más importante de esto es cómo se abastecerá esa demanda. Lo que se construya ahora, en los próximos cinco años, determinará la matriz energética de las próximas décadas y con ello la emisión de GEI. Aunque aún es más barata la energía proveniente de materias fósiles, el precio de las energías alternativas ha bajado sustancialmente y seguirá bajando. La energía captada con paneles solares, que en 1990 costaba más de 1 200 dólares el MWh, ahora es competitiva en varios países (comparada con la proveniente de petróleo, carbón y gas),<sup>10</sup> a 120 dólares el MWh. En 2040, la energía solar costará 40% menos que ahora, la eólica “*on shore*” 20% menos, el alumbrado público será 42% más barato y la producción eficiente de calor industrial costará 20% menos.<sup>11</sup> Estados Unidos pasó de tener solamente el 2% de su demanda energética cubierta por energías renovables a tener el 20% con energía solar y eólica.

Si el precio del petróleo permanece varios años tan bajo como ahora, de acuerdo con la AIE,<sup>12</sup> será más difícil el desarrollo y abaratamiento en la producción de energías alternativas y de todas las etapas de la transición, incluyendo el mejoramiento de la eficiencia energética.<sup>13</sup> Ello puede llevar a los inversionistas públicos y privados a quedarse atrapados ahora en malas decisiones ambientales y energéticas que en el largo plazo serán lamentables.

Además de en la producción y consumo de energía, también en la agricultura, ganadería y uso del suelo —este rubro es responsable del 24% de la emisión de GEI—, en la industria, en el transporte, así como en la construcción se han identificado un gran número de acciones y/o cambios tecnológicos que tienen un costo marginal cero y un potencial de mitigación de GEI sustantivo.

Algunas de estas acciones para mitigar son: reducir la deforestación y eliminar la roza, tumba y quema; producción de energía eólica *on shore* y *off shore*; reciclamiento de nueva basura; producción de energía fotovoltaica; modernización y adaptación de edificios y casas para ahorrar energía y agua; alumbrado público eficiente; generación de energía a partir de desechos; edificios nuevos energéticamente eficientes; biocombustibles de primera generación a partir de caña de azúcar; automóviles híbridos y eléctricos; cambio modal de automóvil particular a auto-

<sup>10</sup> Global Commission on the Economy and Climate, *Better Climate, Better Growth*, fig. 10, p. 39.

<sup>11</sup> IEA, *World Energy Outlook 2015*.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Aun en este escenario hay alternativas de importantes reducciones de emisiones de GEI, mejorando sustancialmente la eficiencia en la combustión de petróleo y gas e incrementando su secuestro en sumideros de carbono y en captura y secuestro de carbono (CCS). Véase el artículo de Jorge Eduardo Navarrete en *La Jornada*, 14 de enero de 2016, y IEA, *World Energy Outlook*.

transporte público; recuperación de calor en la industria química; producción de energía geotérmica; energía nuclear; reciclamiento del gas en la industria del hierro y el acero, y sustitución de *crankers* en la industria cementera, entre las más importantes. Las que sí tienen costos, pero también alto potencial de mitigación son: plantas de energía con petróleo, gas y carbón con combustión más eficiente y equipadas para la captura y almacenamiento de carbono; manejo del pastoreo mejorado para evitar la producción de GEI de los bovinos; reforestación de bosques degradados; generación de energía a partir de paneles solares concentrados; aforestación (creación de bosques donde antes no existían); adaptación de plantas de energía a base de carbón para capturar y almacenar carbono, y biocombustibles lignocelulósicos de segunda generación.<sup>14</sup>

No son pocos los estudiosos y organismos internacionales que han venido haciendo propuestas estructuradas y abarcales para desvincular el crecimiento económico de la emisión de GEI. En la última década han buscado aprovechar la coyuntura que significó la gran crisis en 2008-2009 y sus secuelas para proponer una forma de crecimiento económico “verde”. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hicieron planteamientos que quizá aspiraron, sin lograrlo, a superar el de “desarrollo sustentable” y se enfocaron en mecanismos económicos principalmente de mercado, pero no únicamente. Éstos se han venido actualizando, ampliando y adaptando y son líneas de trabajo multi-sectoriales importantes en cada una de estas instituciones.

En la academia destaca el Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment de la London School of Economics, dirigido por Nicholas Stern, y en la Universidad de Columbia, el Earth Institute bajo la dirección de Jeffrey Sachs. El motor de crecimiento que proponen es la conversión gradual, pero urgente, de los actuales procesos productivos a unos bajos o nulos en carbono. Estas propuestas tienen muchos componentes. Con más o menos variantes, abarcan: la transición a energías limpias; la inversión en infraestructura para el crecimiento bajo en emisiones; transporte público suficiente y eficiente con cero emisiones; políticas para un desarrollo de urbes compactas; construcción o readaptación de viviendas y espacios de trabajo con un bajo uso de energía y agua; conservación forestal y reforestación; recuperación de tierras degradadas y desarrollo agropecuario de precisión en el uso del agua y de los fertilizantes con alta productividad y cero emisiones, y fortalecimiento de los pequeños productores, así como secuestro y almacenamiento de carbono.

Casi no hay nada incierto ni experimental en todo lo anterior. Significa poner en marcha o fortalecer las medidas de mitigación de GEI ya enlistados antes. Son desarrollos que existen y buena parte de ellos tienen altos rendimientos, aunque desde luego se necesita investigación y desarrollo continuos, que las grandes empresas y las instituciones de investigación no sólo de países avanzados, sino

<sup>14</sup> McKinsey Global Greenhouse Gas Abatement Cost Curve, versión 2, 2009, en <[www.mckinsey.com](http://www.mckinsey.com)>.

también en vías de desarrollo, no han dejado de hacer. Todas las inversiones que ello implica hacen viable el crecimiento de la economía. Su financiamiento podrá ser en buena parte privado porque tendrán altos rendimientos, pero también público y público-privado.

De entre los planteamientos abarcales que se han hecho destaca el más reciente, de la Global Commission on Economy and Power, apoyada por varias ONG globales, así como por centros de investigación especializados,<sup>15</sup> intitulado “Mejor crecimiento, mejor clima: reporte económico sobre la nueva economía climática”.<sup>16</sup> El grupo de asesoría económica de la comisión que elaboró *The New Climate Economy Report* es encabezado por Nicholas Stern y está constituido por economistas mundialmente reconocidos, especializados en los distintos temas que se abordan. El documento es completo e integral, se centra en ciudades, uso del suelo y energía, y aborda esos temas relacionándolos con eficiencia en el uso de recursos, inversión en infraestructura sustentable e innovación. En él se afirma que en energía, infraestructura, industria y transporte se invertirán en los próximos 15 años alrededor de 90 000 millones de dólares. Si ello y 270 000 millones de dólares más se invierten en estos mismos rubros, utilizando nuevas tecnologías limpias, se puede asegurar que se cumplirá con el 90% de las metas de reducción de emisiones en el año 2030. El reporte sugiere los instrumentos económicos necesarios para facilitar esas acciones, insistiendo en que es necesario integrar consideraciones climáticas a las decisiones económicas fundamentales para acelerar la transición a un crecimiento bajo en emisiones. Aunque buena parte de las acciones y medidas propuestas resultan benéficas para todos—son ganar-ganar—, habrá también perdedores netos, por lo que propone una “transición justa” con apoyos cuidadosamente diseñados que protegerán a trabajadores y empresarios vulnerables ante esta transición, así como a hogares de bajos ingresos que sean afectados en el corto plazo por el costo de la energía (por ejemplo, la actualmente proveniente del carbón) y otros recursos. Esta protección deberá abarcar comunidades en los países más pobres que no puedan beneficiarse o compensar los cambios que necesariamente vendrán.

La movilización de recursos para mitigar el calentamiento global y también para la adaptación a las consecuencias de ese calentamiento darán lugar a nuevas formas de producción y consumo para la reproducción del capitalismo.

El desarrollo de motores de crecimiento que señalan las propuestas irá cambiando nuestra vida cotidiana. Hará superfluos algunos bienes y servicios, e indispensables otros, como ha sucedido aceleradamente desde la mitad del siglo pasado hasta ahora. Por ejemplo, los automóviles en su momento fueron una gran solución (y símbolo de estatus) y vivir en un suburbio residencial era casi el paraí-

<sup>15</sup> World Research Institute; Climate Policy Initiative; Global Green Growth Institute, de Corea; Ethiopian Development Research Institute; Indian Council for Research on International Economic Relationships; LSE Cities; Stockholm Resilience Center; Tsinghua University.

<sup>16</sup> Es presidida por Felipe Calderón, Jeremy Oppenheim y Nicholas Stern e incluye a ex presidentes, ministros de finanzas, así como investigadores y directores de programas de investigación sobre los temas relacionados.

so, así que las ciudades crecieron extendiéndose. Ahora, automóviles y suburbios son una fuente de peligros para la salud por contaminación y *stress*, además de una gran emisión de GEI. Las grandes extensiones urbanas son causa de cada vez más problemas y cada vez menos soluciones. Por ejemplo, Atlanta, Georgia, tiene una extensión urbana de 4 280 km<sup>2</sup> con 5.3 millones de habitantes y una producción de siete toneladas anuales de GEI por habitante, mientras que Barcelona tiene una extensión de 162 km<sup>2</sup> con 5.7 millones de habitantes y una producción de GEI de 0.7 toneladas por habitante. Es decir, las ciudades compactas con un buen sistema público de transporte están mejor equipadas para el futuro. Y en otros aspectos, ahora tenemos mejor información sobre la alimentación y nutrición y es de esperarse que ello modifique la demanda de alimentos. Desde luego, el modelo de consumo occidental actual (en acelerado cambio) de capas medias y altas, que conlleva un uso desmedido de recursos naturales, tiene poca viabilidad y pocas probabilidades de ser reproducidos en una economía global ambientalmente sustentable.

Se puede y se tiene que crecer para que grupos importantes de población tengan acceso a bienes y servicios indispensables, con empleo digno y bien remunerado. Una preocupación es que en el combate al cambio climático no se tome en cuenta la necesidad de combatir la pobreza y reducir la desigualdad. Tanto el documento del Banco Mundial, “Crecimiento verde incluyente”,<sup>17</sup> como el reporte de “Mejor crecimiento, mejor clima” lo destacan. Este último hace más énfasis en ello y señala que:

el crecimiento que no toma en cuenta los riesgos climáticos tiene pocas posibilidades de ser sustentable para los inversionistas que saben que el valor de sus bienes en el futuro puede perderse, pero al mismo tiempo la reducción de riesgos climáticos que se hace a costa del crecimiento o que afecte negativamente los hogares de bajos ingresos, nunca será políticamente viable y el objetivo central del reporte es aprender cómo conciliar ambas partes de esta ecuación.<sup>18</sup>

No se tiene que optar por crecer o por tener sustentabilidad ambiental y climática. Por lo que hay que optar es por articular los motores del crecimiento climáticamente sustentable para hacer éste más incluyente, y también hay que optar por nuevas políticas que articulen la implementación. Ahora no nos referiremos a la adaptación<sup>19</sup> al cambio climático, pero apuntamos que si bien en una buena parte de las medidas de mitigación hay oportunidad de asegurarse que éstas sean más incluyentes, son las medidas de adaptación las que pueden y deben conver-

<sup>17</sup> World Bank, *Inclusive Green Growth: A Pathway to Sustainable Development*, 2012.

<sup>18</sup> *The New Climate Economy Global Report*, versión completa en <[www.unilever.com](http://www.unilever.com)>.

<sup>19</sup> La adaptación al cambio climático, de acuerdo con el Panel Internacional sobre el Cambio Climático (ipcc), es el ajuste en los sistemas naturales y humanos como respuesta a estímulos climáticos actuales o esperados, o sus impactos, que reduce el daño causado y que potencia las oportunidades benéficas.

tirse en políticas redistributivas y de combate a la pobreza y a la desigualdad, tales como el reordenamiento de asentamientos humanos riesgosos, la protección de la salud ante la expansión de enfermedades por el calentamiento global, políticas de producción de alimentos, de uso del agua, de educación y capacitación en nuevos procesos, etcétera.

De manera que la inclusión, el combate a la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso son parte de las políticas para enfrentar el cambio climático.

La equidad no sólo entre países (para lo cual hay y se están diseñando más mecanismos de financiamiento, aunque insuficientes aún)<sup>20</sup> sino en cada país, sus regiones y en cada sector, debe ser un objetivo al diseñar y poner en marcha cada una de las muy deseables medidas climáticas para que no acentúen la desigualdad. Cuando éstas tengan altos requerimientos de capital, educación y conocimiento se deberá prever cómo pueden acceder a ello los más vulnerables. Los gobiernos y la comunidad internacional deben hacerse cargo de proporcionar los recursos económicos y otros para hacer accesibles los nuevos desarrollos. Por ejemplo, protegiendo los derechos y el patrimonio de familias en asentamientos humanos de ingresos bajos, al estimular las nuevas ciudades compactas en ciudades medias; apoyando y fomentando la transición tecnológica para los campesinos pobres hacia una agricultura de precisión tecnificada y computarizada; desarrollando programas e instrumentos para crear empleos, y para que los desplazados por el cambio tecnológico adquieran las capacidades que les permitan reinsertarse en el mercado.

Siendo los costos de la inacción muy superiores a los esfuerzos de mitigación para frenar el calentamiento global, y con los avances tecnológicos en la generación de energía y en las formas de aprovechamiento de los recursos naturales y ecosistemas a la vista, las nuevas inversiones darán lugar a nuevas formas de crecimiento económico que no tienen por qué ser incompatibles con la sustentabilidad.

<sup>20</sup> La equidad climática es un tema complejo y muy polémico, y no es el objetivo de esta nota.

# China sacude al mundo, ¿o simplemente hace mucho ruido?

Eugenio Anguiano\*

**A**l comenzar 2016, otra vez volvió a aparecer prominentemente China en los encabezados de periódicos y en las portadas de muchas revistas del mundo,

así como a ser noticia importante en los medios electrónicos internacionales. Pensemos que ese legendario país asiático, todavía el más poblado de la Tierra aunque la India le pisa ya los talones en ese aspecto, hubiera alcanzado tal preponderancia mundial después de más de 30 años de muy rápido crecimiento económico, que a él se le aplicaría aquel dicho de antes, de que “cuando Estados Unidos estornuda el mundo se resfría”; el dicho sería hoy así: “si al dragón chino le da resfriado a la economía global le da pulmonía”. ¿Es verdaderamente la economía china —segunda del mundo en términos de PIB total sólo después de Estados Unidos— una que haya alcanzado tal importancia como para que ya asuma el rol de centro cíclico mundial? ¿O el fenómeno de contaminación generalizada causada por la reciente volatilidad bursátil china es resultado meramente de las acciones especulativas y/o precautorias que adoptan los grandes inversionistas institucionales<sup>1</sup> cuando las expectativas de la economía de China se hacen sombrías?

Antes de entrar en materia, conviene recordar un antecedente de la China actual, la personificada por la República Popular que establecieron los comunistas el 1 de octubre de 1949 después de triunfar en la guerra civil sobre un régimen político, y cabría agregar sistémico, que era a fin de cuentas lo que convencionalmente se denomina Occidente. Esa victoria comunista china y su adhesión explícita y hasta “natural” al bloque socialista encabezado por la URSS, fue un hecho político que sacudió al mundo.

Poco antes de la proclamación de tal república se dieron a conocer dos posiciones antagónicas en cuanto al significado de un cambio, entonces apenas nominativo, de régimen político en la China inmemorial. Por un lado, Mao Zedong había publicado el 30 de junio del año citado un ensayo para conmemorar el 28° aniversario de la fundación del Partido Comunista Chino (PCC), intitulado “Sobre la dictadura

\* Profesor e investigador del CIDE; fue embajador de México en la República Popular China en 1972-1975 y en 1982-1987.

<sup>1</sup> Recordar que se define como tales a las cajas de tesorería de las grandes corporaciones económicas privadas, a bancos comerciales y sociedades hipotecarias, compañías de seguros y fondos de pensiones, entre otros.

democrática popular”, en el que se esbozaba el tipo de socialismo que comenzaría a construirse en las subsiguientes semanas (los comunistas ya tenían entonces bajo su control a Beijing y a casi todo el resto del territorio chino). En ese escrito, que contiene un breve relato de la historia de la revolución nacionalista iniciada por Sun Yatsen, se señala textualmente: “Las experiencias acumuladas... muestran que todos los chinos sin excepción tienen que ponerse, o del lado del imperialismo, o del lado del socialismo. No es posible cabalgar sobre una tapia entre los dos, ni existe un tercer camino” (*Obras escogidas de Mao Tse-tung*, Pekín, ediciones en Lenguas Extranjeras, 1969, t. iv, p. 430). Unos pocos días después, en el lado opuesto, se hacía público un informe de más de mil páginas del Departamento de Estado al Congreso de Estados Unidos, conocido coloquialmente como “libro blanco” sobre las relaciones sino-estadounidenses, cuya carta de remisión suscribía Dean Acheson, a la sazón titular de aquel Departamento, en la que entre otras cosas se dice: “El corazón de China está en manos comunistas. Los líderes comunistas han repudiado su herencia china y anunciado públicamente su sumisión a una potencia extranjera, Rusia, la que en los últimos 50 años, lo mismo bajo los zares que los comunistas, ha desplegado de la manera más asidua sus esfuerzos por extender su control en el Lejano Oriente (*sic*)” (*The China White Paper, August 1949 Originally Issued as United States Relations with China with Special Reference to the Period 1944-1949. Department of State Publication 3573, Far Eastern Series 30*, vol. I, Stanford University Press, 1967, Letter of Transmittal, p. xvi; traducción libre).

Esas dos interpretaciones habrían de marcar un antagonismo entre China Popular y Estados Unidos que duraría un poco más de dos décadas y que era parte de la Guerra Fría entre dos bloques y sistemas irreductiblemente antagónicos. Pero la historia habría de seguir derroteros diferentes a las posiciones establecidas por Mao y Acheson, y China sacudiría varias veces más al mundo con acciones bastante inusitadas, entre otras con su ruptura política y hasta ideológica con la URSS; luego, con un acercamiento táctico a Estados Unidos para contrarrestar el peligro de un ataque nuclear soviético contra territorio chino; más tarde, con la recuperación por parte de la República Popular, después de 22 años, del asiento de China en la ONU, y finalmente con una inimaginable apertura política y sobre todo económica de China comunista (lo es en tanto que sigue estando gobernada por un partido de esa nominación) a las corrientes comerciales y financieras del capitalismo mundial. China asombra tanto por su “milagroso” crecimiento de décadas recientes —que ahora empieza a declinar y con ello zarandea a la economía mundial— como por su experimento de caminar hacia una economía de mercado sin abandonar su peculiar socialismo.

### **El paso de Mao a Deng y la internacionalización de China comunista**

Mao se hizo de la jefatura del Partido Comunista Chino desde principios de 1935 y no la soltó sino hasta su muerte acaecida en septiembre de 1976. Dominó en la República Popular China (RPC) desde 1949 hasta 1976, pero casi nunca gobernó. Su liderazgo fue esencialmente ideológico y marcó la línea política básica, interna

e internacional, que seguiría China comunista, la que durante los primeros años de su existencia tuvo un mando relativamente colectivo. Mao, Liu Shaoqi, Zhou Enlai, Chen Yun y Deng Xiaoping conformaron, en ese orden jerárquico, el primer comité permanente del buró político, instancia inventada por los chinos como cúspide del poder e instaurada formalmente en 1956, durante el 8° congreso de la historia del PCC (que había sido fundado en 1921) y su primero en el poder.

Desde muy temprano, Mao abandonó las tareas administrativas —fue jefe de Estado de septiembre de 1954, cuando se implantaron las instituciones de la nueva China, a abril de 1959, año en que sin ceremonia alguna dejó el cargo en manos de su segundo en el partido que era Liu Shaoqi—. Por esa época de fines de los cincuenta, Mao había logrado un relevante culto a su personalidad y desde su papel de ideólogo empujaba dos experimentos que, bajo el concepto de la “línea de masas” (movilización de la mano de obra para suplir la falta de acumulación de capital), habrían de acelerar la colectivización de la economía y la masificación de la sociedad: el establecimiento súbito de comunas populares en el mundo rural chino y la política del “gran salto adelante”, cuyo objetivo era la industrialización del país en menos tiempo que el previsto en el primer plan quinquenal de la RPC, obviamente de inspiración soviética. La combinación de esas dos medidas, nacidas de la impaciencia de Mao por quemar “estadios históricos” y llegar por atajos al comunismo, resultaron en una terrible hambruna entre 1959 y 1961, en la que murieron decenas de millones de personas. (Este autor calculó, con base en estadísticas oficiales chinas, que entre 1959 y 1962 desaparecieron casi 40 millones de chinos continentales: 16.8 millones de disminución de la población total reportadas por las cifras oficiales, más lo que hubiera significado un crecimiento natural anual de la población de 2.01% estimado para esos años) (*China en el mundo del siglo xx, Cuadernos de Trabajo del Cechimex*,<sup>2</sup> núm. 3, 2015, p. 16).

Ese fracaso nunca ha sido reconocido como tal ni por los actuales dirigentes chinos ni por sus historiadores, los que eufemísticamente se refieren a lo ocurrido en aquella etapa como “los años amargos” en el desarrollo del socialismo en China. En el momento en que se produjo ese drama, la mayoría de los camaradas cercanos a Mao optaron por la simulación, con una sola excepción en el buró político que fue Peng Dehuai, uno de los primeros guerrilleros que acompañó a Mao en los años de los “soviet chinos” en las montañas del sur, y quien habría de comandar a los llamados “voluntarios” chinos que combatieron en la Guerra de Corea contra Estados Unidos y las fuerzas cobijadas por bandera de la ONU. Por su audacia de decir la verdad sobre lo que pasaba en el campo, Peng sería defenestrado en 1959, con la complicidad de los más altos dirigentes, muchos de los cuales serían 10 años después víctimas ellos mismos de la “marea roja” de la Revolución Cultural.

En lo internacional, los experimentos políticos mencionados coincidieron con una creciente disputa entre Beijing y Moscú sobre el sentido del comunismo y su

<sup>2</sup> Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía de la UNAM.

papel histórico, disputa que desde 1959 se volvería ruptura económica y, en 1969, en guerra fronteriza que estuvo a punto de convertirse en un enfrentamiento total entre dos partidos comunistas en el poder y que seguían siendo formalmente aliados, ya que ninguno de los dos llegó a denunciar el Tratado de Amistad y Asistencia Recíproca sino-soviética de febrero de 1950, con duración de 30 años, que los estadounidenses habían visto como prueba inequívoca de que China Popular no era otra cosa que un peón de la geopolítica soviética.

Más allá de la discusión, que sigue abierta, sobre lo que Mao significó para China —hay por supuesto interpretaciones negativas y positivas, lo que no empaña la enorme popularidad que el “gran timonel” sigue teniendo sobre todo entre la población rural— existen trabajos de historiadores y politólogos extranjeros que han escrito con mucha autoridad analítica y documental sobre la motivación de Mao para llevar a China a vivir experiencias internas como el Gran Salto y la Revolución Cultural, mismas que propiciaron una ruptura de fondo con el bando del “socialismo real,” pusieron en peligro la seguridad de la RPC y finalmente llevaron a la adopción, incluso en vida de un Mao ya viejo y enfermo, de un pragmatismo internacional sorprendente.

Un breve resumen de esa motivación, o dicho de mejor forma, de esa visión del revolucionario convertido en dictador, es que él estaba convencido de que para avanzar hacia el comunismo no era suficiente, aunque sí necesario, que triunfara una revolución socialista en un país atrasado como China, sino que era imprescindible seguir propiciando desde el poder revoluciones continuas para evitar la burocratización del Partido Comunista y su conversión, tarde o temprano, en un partido revisionista estilo soviético y con ello la restauración del capitalismo.

En esa lógica, la Revolución cultural sería un eslabón de una cadena de movimientos sociales de sublevación: un proceso de revolución continua mediante el cual el socialismo se desarrollaría hasta lograr algún día la utopía del comunismo. En lugar de tal purificación, lo que empujó Mao en el segundo lustro de la década de los sesenta<sup>3</sup> fue el caos, que estuvo a punto de llevar a China Popular a una guerra civil y a entrar en guerra con la URSS; por eso, él mismo ordenó en 1969 la desmovilización de los guardias rojos y el uso de la fuerza militar para restablecer el orden. En lo externo, Mao favoreció el acercamiento a Richard Nixon, un político profundamente anticomunista, quien a su vez necesitaba sacar a su país del pantano de la Guerra de Vietnam, mientras que Beijing lograba poner a Estados Unidos como contrapeso de la URSS, que para entonces se había convertido, a los ojos del PCC, en el principal enemigo de China. Ésos fueron hechos políticos que efectivamente sacudieron al mundo de entonces.

<sup>3</sup> Oficialmente se dice que la Revolución cultural ocurrió en el periodo 1966-1976, pero en rigor tuvo, por lo menos, tres fases diferentes: la etapa virulenta, en la que fueron desmantelados en gran proporción el partido y el Estado, de agosto de 1966 a abril de 1969 cuando se efectuó el IX Congreso del PCC en el que se designó a Lin Biao sucesor de Mao; la etapa de desmovilización y reajuste administrativo con varias facciones políticas que se disputaban la sucesión de Mao (1969-1971), y la etapa de apertura política al exterior, desde el frustrado golpe de Estado de Lin Biao en septiembre de 1971 hasta la muerte de Mao en septiembre de 1976.

## **Reformas y apertura de China: hacia el “socialismo con características chinas”**

La sucesión de Mao tuvo un final inesperado para muchos, excepto posiblemente para él mismo que nunca permitió a ningún grupo o facción prevalecer sobre los demás, incluido el grupo formado por su esposa Jiang Qing, mismo que se ostentaba como el más leal al concepto maoísta de revolución continua. El viejo autócrata se dio cuenta de que ese grupo, al que él mismo calificaría como la “pandilla de los cuatro”, no tenía capacidad para sacar adelante el desarrollo de China y por eso tuvo que confiar la administración del Estado, del ejército y de la política exterior al puñado de comunistas veteranos que había sobrevivido a las purgas acicateadas por el propio Mao. Pero éste temió, hasta el final de sus días, que esos camaradas veteranos terminarían por revertir su proyecto y condenar, cuando él ya no existiera, el experimento de la Revolución cultural y quizá otros anteriores; por ello, unos meses antes de morir, designó como sucesor a un burócrata leal pero carente de prestigio revolucionario o de bases efectivas de poder: Hua Guofeng. Al mes de desaparecido Mao, Hua, con apoyo de la guardia pretoriana, le dio un albazo a la “pandilla de los cuatro” y los encarceló. Poco más de dos años después, los veteranos encabezados por el eficiente y pragmático administrador Deng Xiaoping, que había sobrevivido a dos defenestraciones políticas, desplazaron *de facto* del poder a Hua y a sus pocos aliados.

En 1981 concluyó un profundo proceso de rectificación con la caída formal, pero sin violencia, del heredero de Mao y con la aprobación de una resolución del comité central del partido en la que se califica a la Revolución cultural de negativa (“década perdida para el desarrollo”) y se subrayan los errores cometidos por Mao en sus últimos años sin que ello, dice la resolución, empañe el papel histórico positivo de quien llevó al PCC al triunfo, a la creación de la República Popular y a la construcción del Estado socialista chino (*Resolución sobre algunos problemas en la historia del PCC (1949-1981*: “evaluación sobre Mao Zedong, la ‘Revolución cultural’ y los éxitos logrados por la República Popular”, aprobada unánimemente el 27 de junio de 1981 por la VI Sesión Plenaria del XI Comité Central del Partido Comunista de China”, Beijing, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1981).

Al año siguiente, Deng y sus colegas veteranos restablecieron las instituciones que habían prácticamente desaparecido a partir de 1966, comenzando con el PCC en su XII Congreso Nacional en el que básicamente se restauró el concepto de liderazgo colectivo y se emitieron las reglas para el retiro de los cuadros dirigentes de los distintos órganos del partido y para una sucesión pacífica y predeterminada. Desde entonces, se fijaron cinco años para la dirección del partido y sus órganos, con una posible reelección y 70 años como edad para el retiro. En la primavera de 1983 continuó la restauración política con la entrada en vigor de una nueva Constitución (la cuarta de la breve historia de la RPC), con un remozado congreso nacional de la Asamblea Popular Nacional y con la elección de jefes de Estado y de gobierno y otros altos funcionarios. Quedó claramente definido que en la práctica —no en lo que dice la Constitución— el poder supremo reside en el comité permanente del buró político del comité central del partido, cuyos miembros (han

fluctuado desde 1982 de siete a nueve) ocupan simultáneamente la titularidad de otros órganos principales del Estado: por ejemplo, el secretario general del partido es “electo”, meses después de su primera unción al cargo partidista, presidente de la RPC con derecho a una reelección, etcétera.

La era de Deng Xiaoping se prolongó de 1979 a 1992; durante ella, el nuevo “hombre fuerte” no ocupó ningún cargo primo, excepto el de presidente de las comisiones militares centrales del partido y del Estado. Desde su posición de vice-primer ministro y miembro de la comisión permanente del politburó, Deng impulsó las reformas económicas que habían sido anunciadas desde noviembre de 1978 y una amplia apertura económica al exterior. Asimismo determinó quiénes serían sus sucesores, los primeros de los cuales (Hu Yaobang y Zhao Ziyang) terminaron siendo cesados al culminar la crisis política de 1987-1989 con la matanza de Tiananmen, ordenada en última instancia por Deng y otros veteranos que ya estaban formalmente jubilados.

Los subsiguientes 20 años, a partir de 1992, se caracterizaron por la consolidación de un acelerado crecimiento y una creciente inserción de China en la economía global, así como por la transformación interna de una economía de planeación centralizada y compulsiva a otra con estructuras de mercado avanzadas y con una fuerte intervención del Estado en la economía. En este periodo gobernaron dos hombres fuertes —se les llama corazón del núcleo del liderazgo— que fueron cada uno secretario general del partido y jefe del Estado chino por una década: Jiang Zemin (1992-2003) y Hu Jintao (2002-2012).

Por otra parte, el despegue de la economía china, que arranca en 1983, entra en esos 20 años a su etapa de crecimiento más rápido. Para darse una idea de eso que se ha llamado el “milagro” económico chino, baste mencionar que el crecimiento del PIB en términos reales creció a una tasa media de 10.19% entre 1983 y 2012, con crecimientos de menos de 4% en 1989 y 1991 causados por la crisis política de Tiananmen y el embargo económico que le impusieron a China varios países desarrollados, y otra relativa caída (*sólo* 8% de crecimiento) en 1997-1998 debida a la crisis económica de Asia oriental. No obstante esos baches relativos, la economía aumentó a un poco más de 10% año con año durante 30, lo que implica que cada seis años aproximadamente se duplicaba su tamaño, al mismo tiempo que sus relaciones económicas con el exterior también se multiplicaban. El resultado es que ahora el PIB total chino es el segundo mayor del mundo (en per cápita, China ocupó en 2015 el lugar 85, de acuerdo con el Banco Mundial), es el primer país exportador del mundo de bienes y servicios, y ha contribuido desde 2007 a la fecha con más del 1% del crecimiento de cada año de la economía mundial (es decir, un tercio aproximadamente), contribución mayor que la de Estados Unidos, según cifras del FMI, país al que sigue considerándose el centro cíclico mundial.

### **Nueva estrategia de crecimiento y cambio generacional en el liderazgo chino**

Desde antes de 1912, todavía durante la dirección de Hu Jintao, se anunciaba la intención de cambiar el modelo de crecimiento del país que hasta entonces se apo-

yaba en un oferta casi ilimitada de mano de obra de costos bajos y en una elevadísima tasa de inversión (alrededor de 40% del PIB), más la expansión de las exportaciones en cifras anuales de dos dígitos porcentuales. En adelante, el motor de crecimiento debería trasladarse a la demanda interna, reduciéndose la tasa de acumulación (ahorro-inversión) y privilegiando el consumo doméstico. Los 30 años de alto crecimiento del PIB generaron un claro desarrollo, al permitir que salieran de la pobreza 500 millones de personas en cifras redondas (según el Banco Mundial), que se formara una clase media de al menos unos 300 millones más de chinos y que surgieran centenares de millonarios. Estos avances se dieron en medio de una creciente desigualdad económica, fenómeno casi inexistente en la era de Mao en la que la pobreza se repartía más igualitariamente.

La llegada al poder de una quinta generación de líderes, los nacidos en los años cincuenta cuando ya existía la República Popular, en el otoño de 2012 y la primavera de 2013 ha marcado el inicio de la puesta en práctica del cambio de modelo de crecimiento, una disminución de la tasa de crecimiento del PIB total, elevación promedio de los salarios, escasez relativa de fuerza de trabajo en algunas ramas industriales, junto con una continuada desigualdad y un elevado endeudamiento nacional: familias, empresas (las más poderosas son mayoritariamente estatales) y en menor proporción gobiernos (central y locales).

Ese cambio generacional se había preparado desde 2007, con el ingreso al comité permanente del politburó de Xi Jinping y Li Keqiang, pero está lejos de ser completo. De los siete hombres (ninguna mujer) que conforman la cúspide del poder, sólo los dos mencionados tenían menos de 60 años en 2012. En el XVIII Congreso del PCC de ese año, Xi fue nombrado por el comité central del partido secretario general y, en marzo del siguiente año, electo presidente de la República por la Asamblea Popular Nacional, mientras que Li quedaba como segundo en la jerarquía del partido y primer ministro del Consejo de Estado. Los restantes cinco miembros del comité permanente tenían más de 60 años en 2012 y cuando llegue la primera renovación de mandos en 2017-2018 todos ellos tendrían que jubilarse. También en el comité central del partido de 376 miembros (únicamente 33 mujeres), sólo una minoría son parte de la quinta generación de líderes, por lo que allí también habrá numerosos cambios en 2017.

No obstante lo señalado, puede afirmarse que en China hay realmente un quinto relevo direccional que enfrenta desafíos nuevos para el desarrollo del país y en consecuencia aplicará políticas novedosas pero sin apartarse mucho de la línea de largo plazo que busca colocar a China como una potencia económica, política y militar de alcance global en unos cuantos años más.

### **Crisis de la economía china: mucho ruido y pocas nueces**

La prosperidad económica de China tuvo repercusiones favorablemente crecientes en el resto del mundo, en particular para otras economías emergentes y países en desarrollo exportadores de materias primas, en los que la demanda de esas materias para soportar el rápido crecimiento de la industria manufacturera china y de otras ramas de su economía generó aumentos sostenidos en los precios de los

minerales metálicos y no metálicos, varios tipos de alimentos e hidrocarburos. El ciclo de precios altos de las *commodities* llegó a su fin en 2014 y con ello economías tan dinámicas como la brasileña y otras entraron en recesión o bajaron sensiblemente sus tasas de crecimiento. Por supuesto que la caída de precios de las materias primas no fue sólo resultado de un crecimiento menos rápido de China sino de varios factores combinados. En todo caso, en general ha habido una disminución de la actividad económica mundial, especialmente en la Unión Europea, Japón y en el numeroso grupo de economías emergentes y países en desarrollo, de manera que el FMI redujo en enero de 2016 su pronóstico de crecimiento de la economía mundial para ese año en dos décimas de punto y lo puso en 3.4% (el pronóstico para China es de 6.5% de crecimiento). Según dicha institución, las perspectivas relativamente pesimistas del comportamiento de la economía mundial para 2016 y 2017 están determinadas por tres factores, el primero de ellos es “la desaceleración y el reequilibrio general de la economía china que se aleja de la inversión y la manufactura para orientarse hacia el consumo y los servicios” (FMI, *Perspectivas de la economía mundial al día*, 19 de enero de 2016).

Ése es el impacto esperado en el mundo por la desaceleración de la economía china: ni más ni menos. De allí a especular sobre una crisis de ese país media un gran trecho. En 2011 el PIB chino creció 9.5%, no lejos del promedio de los 30 años dorados, y en 2015 dicha tasa disminuyó en 2.6 puntos porcentuales, aun así el crecimiento chino fue más del doble del mundial, 3.8 veces mayor que el de Estados Unidos y 3.6 veces más que el de todas las economías avanzadas. China sigue teniendo un envidiable superávit en su balanza en cuenta corriente con el exterior, aunque ése va disminuyendo como porcentaje del PIB, y sus reservas de divisas internacionales eran de 3.4 billones (*trillions* en inglés) de dólares estadounidenses a fines de 2015.

A pesar de esos datos y de que los indicadores fundamentales de la macroeconomía china continúan siendo sólidamente favorables, con excepción de la deuda nacional, el ruido de una crisis subió de decibeles a mediados del año pasado y a principios del actual. Ese ruido se debe a la volatilidad de los mercados bursátiles de China y a la debilitación relativa de su moneda, cuando paradójicamente el FMI aprobó el 30 de noviembre de 2015 que, para el subsiguiente mes de octubre, el remimbi (RMB) será la quinta divisa del mundo que conformará la canasta de valoración de los derechos especiales de giro. Son esas dos cosas, pero además la caída en los precios de acciones y bonos en las bolsas chinas, las que han provocado pánico financiero y, en consecuencia, volatilidad en las bolsas más grandes y sofisticadas de los mercados desarrollados e incluso de los emergentes.

Otro problema ha sido la incapacidad de los tecnócratas chinos por regular correctamente, de acuerdo con la funcionalidad de los mercados, los vaivenes de los valores bursátiles. Esa incapacidad bien puede explicarse por la arrogancia de los altos dirigentes nacionales de China de creer que con ordenar a las empresas estatales que cotizan en las bolsas, y son por tanto entidades estatales y públicas, que compren contra viento y marea, y a coaccionar a los agentes privados chinos a hacer lo mismo, se frenarán la huida de capitales y la devaluación del RMB.

La crisis de los mercados bursátiles chinos no es igual a la hipotecaria que brotó en Estados Unidos en 2008 y que se transmitió a todo el mundo en magnitud parecida a la de una pandemia, multiplicada por las operaciones de futuros y sus esotéricas formas que permiten inventar dinero virtual. La moraleja puede ser que el “socialismo de mercado” de China es un híbrido tal que no tiene la fuerza de causalidad de contracción de la economía real —especulación y volatilidad en las expectativas—, de recesión, que caracteriza a una economía capitalista avanzada. China es una economía mixta, emergente, pero con un tamaño específico (PIB y sus componentes de oferta y demanda agregadas) tal que impacta al resto de la economía mundial tanto positivamente, cuando China goza de un crecimiento superior a 9%, como negativamente cuando éste cae a niveles inferiores de 7%: cifra que en México y en casi todos los demás países del mundo sería considerada como maravillosa si se obtuviera.

### **Cambios políticos: más nueces que ruido**

Para concluir, conviene resaltar los cambios políticos que están forjándose en China simultáneamente a su ascenso a potencia global y que pueden resultar de mayor trascendencia para el mundo que la volatilidad financiera de los mercados chinos y el menos espectacular crecimiento de su economía real. En poco más de tres años que lleva en el poder Xi Jinping ha acumulado tal cantidad de titularidades de órganos del partido y del Estado que supera con mucho a la que ostentaron sus dos antecesores. Al mismo tiempo han surgido muchas muestras de un precoz culto a la personalidad del secretario del partido y presidente del país que hace temer a muchos, no así por supuesto a los poderosos medios de información chinos, el retorno a épocas que se creían superadas de una autocracia personalista. Parece que todavía la situación está lejos de ese extremo, pero son inquietantes los casos de adulación como el de la publicación en 2014 del libro de Xi intitulado *Gobernar y administrar el país* (谈治国理政), distribuido por millones dentro de China y en el mundo en traducciones al español, inglés, ruso, francés, etc. y en un formato que sólo se usó en vida de Mao y post mórtem, en el caso de otros líderes como Zhou Enlai, o cuando ya estaban jubilados como Deng Xiaoping. Uno puede afirmar con base en varios hechos que Xi Jinping está intentando dar reversa al proyecto de Deng de que en China comunista prevalezca un concepto de liderazgo colectivo y no personal (véase Anguiano, *La era de Xi Jinping: ¿retorno del autoritarismo personal?*, disponible en <<http://www.economia.unam.mx/cechimex/cuadernos/trabajo.html>>).

Por otra parte, Xi ha lanzado una extensa campaña contra la corrupción en China, misma que ya ha tocado a un ex miembro del comité permanente del politburó y a altos ex mandos de las fuerzas armadas. Esta campaña, dice la propaganda, va dirigida contra los “tigres” (altos funcionarios y mandos) al igual que contra las “moscas” (cuadros de base del PCC) y su objetivo implícito es la purificación ética del partido, a diferencia del objetivo de Mao que era la purificación ideológica. Comoquiera que sea, si el partido tiene actualmente más de 85 millones de miembros y se supone que entre 10 y 15% de ellos son corruptos, tendría que pur-

garse a entre 8.5 y 12.7 millones de militantes, para lo cual se necesitaría una especie de revolución cultural actualizada.

Junto con ese reformismo dentro del partido, subsiste en su relación con la sociedad ese control de las opiniones individuales, del derecho a disentir y, en una palabra, el control político que se implantó en China desde 1989 y que resulta incongruente con la marcha de una economía dirigida a otra de mercado. La modernidad de China —muy acusada en lo tecnológico y lo económico— se vuelve dudosa cuando, por ejemplo, ese país tiene en la cárcel a su único premio Nobel de la Paz. Con Xi Jinping se ha acentuado el control de los ciudadanos chinos junto con la exacerbación del nacionalismo, lo cual nos lleva a revisar el cambio de actitud de la actual dirigencia china en materia de su posición internacional.

Desde mediados de la primera década del actual siglo, los dirigentes chinos elaboraron una doctrina o discurso sobre un supuesto “ascenso pacífico” de su país a nivel de potencia mundial. Dicha postura se pone en entredicho ante una mucho mayor asertividad de los líderes chinos en los foros internacionales, e incluso a niveles de agresividad no vistos antes en cuestiones como la disputa histórica que tiene China con otros países colindantes sobre la soberanía de atolones, arrecifes, cayos y otros islotes localizados en el Mar del Sur de China. El desarrollo de una moderna y poderosa armada y de los medios para la guerra cibernética refuerzan, junto con la mayor afirmación política en asuntos internacionales y regionales, el temor de que la República Popular no esté realmente siguiendo la mencionada consigna del “ascenso pacífico”. Éste es un factor que hace, o debiera hacer, mucho más ruido en el mundo que la reciente volatilidad bursátil de las bolsas de China.

# E

## El laberinto español

Jorge Javier Romero Vadillo\*

**España vive un momento político** muy complicado. Los resultados de las elecciones del 20 de diciembre de 2015, aunados al conflicto desatado en Cataluña por una parte de los políticos y de la sociedad que plantean su separación del resto del Estado, significan una crisis del modelo constitucional delineado a partir de la Ley para la Reforma Política que Adolfo Suárez logró negociar en las Cortes franquistas en 1976 —promulgada el 4 de enero de 1977—, concretado en la Constitución del 6 de diciembre de 1978, cuando fue votada en referéndum y aprobada por la inmensa mayoría de los españoles, incluidos los catalanes, y que vivió su prueba de fuego con la intentona de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981.

Los poco más de cinco años del proceso conocido como la transición española, que van de la muerte del dictador Francisco Franco el 20 de noviembre de 1975 al momento del fracaso golpista gracias al fuerte consenso social en torno a la Constitución, fueron durante décadas el modelo paradigmático de negociación política exitosa. En México, Jesús Reyes Heróles siguió de cerca el inicio del proceso español y sacó lecciones de él para su propia reforma política, mucho más limitada dadas las concreciones de la oposición mexicana de la época; durante la década de 1980, las salidas negociadas de las dictaduras en América Latina también encontraron inspiración en la transición española, lo mismo que varios de los procesos de superación del comunismo en los países de Europa central en la década de 1990.

La construcción del nuevo régimen político, que dejaba atrás casi 40 años de asfixia social bajo la dictadura del nacional-catolicismo, fue un ejemplo de prudencia y disposición al pacto por parte de las élites políticas. La tarea no era nada fácil, pues enfrentaba, en primer término, la necesidad de someter al ejército, parte fundamental de la coalición de poder durante el franquismo; también la Iglesia católica, otro polo importante del régimen periclitado, hubo de ser reducida en su influencia.

Un punto nodal, especialmente conflictivo, del proceso de transición a la democracia en España fue la incorporación a la legalidad del Partido Comunista

\* Profesor-investigador titular C del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

—principal fuerza opositora durante la dictadura, por su capacidad de resistencia y movilización y con fuerte atracción entre los jóvenes a partir del final de los años sesenta—, a la que se oponían con fuerza los sectores más obstinados del franquismo. Se trató de una operación en la que tuvo un papel fundamental el pragmatismo de la dirección comunista encabezada por Santiago Carrillo, que había superado su estalinismo y abrevado del eurocomunismo de matriz italiana, lo mismo que la comprensión por parte de los reformistas del régimen y del rey Juan Carlos de que sin los comunistas cualquier apertura acabaría siendo fallida. El gobierno de Adolfo Suárez concretó la legalización de los comunistas en la Semana Santa de 1977, con lo que minimizó las reacciones adversas de los recalcitrantes.

No eran menores entonces otros puntos de conflicto. La forma de régimen había dividido a España desde el último tercio del siglo XIX. La Segunda República, arrasada por el levantamiento franquista después de tres años de guerra civil, era el emblema de buena parte de la oposición al régimen y la forma republicana era reivindicada tanto por los socialistas y los comunistas como por grupos republicanos moderados, mientras que la monarquía resultaba irrenunciable no sólo para los bastiones del antiguo régimen, sino también para algunos grupos opositores enfrentados a Franco desde el legitimismo monárquico.

Los retos de los nacionalismos vasco y catalán eran ya entonces muy relevantes, aunque el segundo entró pronto en el proceso de negociación y formó parte del consenso constitucional de 1978, mientras que en Euskadi las expresiones más radicales del nacionalismo se expresaban con violencia e incluso entre los moderados el independentismo tenía un fuerte arraigo y representaba el principal riesgo de secesión en aquellos años. El régimen franquista había creado fuertes agravios en el País Vasco, desde la declaratoria de provincias traidoras que lanzó contra Guipúzcoa y Vizcaya al final de la guerra y el rechazo a todas las expresiones de singularidad cultural y lingüística, agravando así el encono nacionalista respecto al centralismo.

Las tensiones surgidas de diferentes fuentes —que incluyeron diversas expresiones terroristas, desde los atentados de ETA hasta el asesinato de un grupo de abogados laboristas militantes comunistas por unos desbocados de ultraderecha— no impidieron, sin embargo, la celebración de unas elecciones legítimas, sin exclusiones, el 15 de junio de 1977. La Ley para la Reforma Política creó unas Cortes bicamerales asimétricas, con un Congreso de los Diputados facultado para sancionar al gobierno y un Senado con atribuciones limitadas, a partir de un sistema electoral basado en la fórmula d'Hondt, con las antiguas provincias de la división territorial franquista como circunscripciones electorales y sin barreras de entrada a la competencia para todas las fuerzas legalmente constituidas. Se trató de un compromiso entre aquellos que se inclinaban por un sistema de proporcionalidad directa y aquellos, como Manuel Fraga, antiguo ministro del franquismo, que hubieran preferido un sistema mayoritario.

El resultado de aquellos primeros comicios —de las que salieron elegidas las Cortes que serían constituyentes, aun cuando ese objetivo no fue expreso en la

convocatoria electoral— fue la primera expresión de lo que sería el sistema de partidos español a partir de entonces, con el Partido Socialista Obrero Español en plena reconversión socialdemócrata como primera fuerza de la oposición y de la izquierda, con 118 diputados, mientras el Partido Comunista se quedaba atrás en representación parlamentaria, con sólo 20 escaños. El partido oficialista Unión de Centro Democrático, creado en torno a la candidatura de Adolfo Suárez, logró sólo la mayoría relativa de 165 diputados sobre un total de 350 escaños, mientras que las fuerzas moderadas de los nacionalismos catalán y vasco se consolidaban con fuerte presencia en sus regiones, favorecidas por el sistema de distribución de escaños. A la derecha del gobierno quedó, con 16 escaños, la Alianza Popular de Manuel Fraga que sería el embrión del Partido Popular de nuestros días.

El primer gobierno salido de las urnas requirió compromisos para constituirse, aunque no se integró con base en una coalición. Desde entonces, todos los gobiernos españoles han sido integrados sólo por el partido ganador del primer lugar en las elecciones, ya sea con mayoría relativa —lo que ha implicado gobernar en minoría con la aquiescencia de otras fuerzas— o con mayoría absoluta, lo que ha ocurrido las más de las veces, a pesar del escepticismo sobre la posibilidad de que ese sistema electoral favoreciera a las mayorías estables, expresado por varios analistas políticos en el momento de su diseño.

España enfrentaba una profunda crisis económica derivada del choque petrolero de 1973, que había provocado, en un país extremadamente dependiente de las importaciones energéticas, el aumento de la deuda externa, un déficit comercial pronunciado, una inflación muy alta, que llegaba en 1977 a 44%, frente al promedio de 10% en la OCDE, en años fuertemente inflacionarios para todo el mundo desarrollado y un paro muy alto, con niveles muy bajos de subsidio de desempleo. Adolfo Suárez convocó a todas las fuerzas políticas y sindicales a pactar las medidas para enfrentar la crisis, lo que implicó un pacto de rentas entre empresarios y trabajadores a cambio de contrapartidas políticas y reformas legales. El presidente del Gobierno se reunió con los sindicatos para plantearles la necesidad de moderación salarial para frenar la inflación. Después buscó a los partidos políticos para ampliar la base de apoyo al pacto. Los comunistas, que controlaban Comisiones Obreras, la mayor central sindical, y los socialistas, con fuerte ascenso en la Unión General de Trabajadores, aceptaron las condiciones económicas del acuerdo a cambio de un pacto sobre cuestiones políticas y jurídicas que incluyó el derecho de reunión y asociación, la reforma del Código Penal para acabar con los delitos políticos del franquismo y la reorganización de las fuerzas de orden público para eliminar su carácter de represoras de las expresiones de protesta y disidencia.

Esta serie de pactos multipartidistas para enfrentar la crisis, con una serie de medidas de corto plazo de política monetaria, presupuestaria, cambiaria y laboral, fue conocida como los Pactos de la Moncloa y fueron el primer gran consenso explícito entre un arco muy amplio de fuerzas políticas para darle solidez de largo plazo a la democracia pluralista con estabilidad económica y representaron el prolegómeno de la negociación constitucional que seguiría.

La decisión de mayor trascendencia de aquella primera legislatura democráticamente elegida fue abrir un proceso constituyente. Para ello se creó en el Congreso de los Diputados una ponencia constitucional con integración plural: tres diputados de la Unión de Centro Democrático, uno del Partido Socialista Obrero Español, ya que cedió uno de los dos que le correspondían a la minoría catalana, que quedó representada así en la ponencia, un comunista y uno de Alianza Popular. Los siete fueron los encargados de redactar el proyecto de constitución, que paso a paso fue negociado por los líderes parlamentarios de los partidos.

El tema de la forma de régimen —la legitimación constitucional de la monarquía— se zanjó con el voto particular de los socialistas en el pleno del Congreso y con la aceptación tácita de los comunistas. El estatus de la Iglesia católica, con privilegios a pesar de la laicidad del Estado, fue otro tema de compromiso. La definición de España como un Estado social y democrático de derecho y el establecimiento claro de las garantías democráticas fueron también avances obtenidos en la negociación por los socialistas y los comunistas, en un proceso que requirió gran talento y pulso político. El proyecto final, que pasó por enmiendas en el Senado y el trabajo final de una comisión bicameral, fue aprobado por amplísima mayoría en ambas cámaras, con sólo seis votos en contra y 14 abstenciones entre los diputados y cinco votos en contra y ocho abstenciones entre los senadores.

En el referéndum del 6 de diciembre de 1978, 87% de los españoles votaron a favor y sólo en el País Vasco obtuvo el sí menos de 80% de los votos; Guipúzcoa, con menos de 65%, fue la provincia con menor voto positivo para la Constitución, mientras que en todas las provincias catalanas el voto favorable superó el 90%. Se trató de la primera Constitución de la historia de España producto de un amplio consenso y no el resultado del triunfo de una facción sobre las demás.

La Constitución de 1978 resolvió el problema de la integración de las comunidades históricas —Cataluña, Euskadi y Galicia— con la creación del modelo de comunidades autónomas, que acabó por extenderse al resto de las regiones españolas, aunque con base en diferentes preceptos constitucionales. Se creó así un arreglo cuasi federalista, que permitió el desarrollo pleno de las singularidades lingüísticas, económicas y culturales que el franquismo había tratado de aniquilar. A pesar de ello, Euskadi fue la región de España donde la Constitución tuvo la menor cantidad de votos aprobatorios; el nacionalismo vasco mantuvo viva la intención separatista, y el terrorismo en su expresión radicalizada y criminal, la ETA, representó durante décadas el mayor reto para la democracia en proceso de consolidación gracias al crecimiento económico y la prosperidad propiciados por la entrada a la Unión Europea en 1986.

El consenso constitucional de 1978 tuvo su mayor reto con el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, extraordinariamente glosado por Javier Cercas en *Anatomía de un instante*. El asalto al Congreso de los Diputados por una compañía de la Guardia Civil fue la punta del iceberg de una conspiración que implicaba a altos mandos militares en torno a una maniobra del general Alfonso Armada para convertirse en el salvador de la situación con el apoyo del rey en momentos en que la coalición en torno a Adolfo Suárez se había fracturado y se

procesaba su relevo en la Presidencia del Gobierno tras su renuncia. Fue durante la sesión de investidura del nuevo presidente, Leopoldo Calvo Sotelo, cuando todos los diputados fueron tomados como rehenes ante las cámaras de televisión, en unas escenas que forman parte de la historia visual del siglo xx.

El compromiso del rey con el orden constitucional frustró la intentona golpista y las movilizaciones masivas de respaldo a la Constitución en todas las ciudades de España, con multitudes en Barcelona y Madrid, fue el tirón necesario para la consolidación del acuerdo democrático.

El arreglo político de la transición ha propiciado en España el periodo más largo de democracia, libertad, estabilidad y crecimiento desde la invasión napoleónica de 1808. A partir de 1982, cuando ganó las elecciones con mayoría absoluta en el Congreso el Partido Socialista Obrero Español, dos fuerzas políticas se han disputado el centro electoral, una desde la derecha —el Partido Popular— y los socialistas desde la izquierda. Los gobiernos han gozado de una enorme estabilidad e incluso las pocas veces en las que no ha habido mayorías absolutas, no han existido coaliciones gubernamentales, pues la oposición ha permitido que los ganadores gobiernen en minoría. El sistema de integración del Congreso ha favorecido a los dos partidos mayoritarios y a las fuerzas con arraigo local, como los nacionalistas vascos o catalanes, mientras que a las fuerzas medianas de carácter nacional, como Izquierda Unida, las ha perjudicado en su capacidad de alcanzar escaños. Así, la democracia española se consolidó como un arreglo bipartidista con fuerte presencia de los partidos del nacionalismo vasco y catalán, que en ocasiones desempeñaron el papel de bisagra.

La economía prosperó, las infraestructuras se transformaron, la seguridad social y la sanidad se ampliaron y mejoraron su cobertura y la calidad de sus servicios. La entrada a las Comunidades Europeas en 1986 y la participación de España en la construcción de la Unión Europea a partir de entonces han sido cruciales para la expansión de la prosperidad de la sociedad española. Durante más de 20 años, la economía creció y la política comenzó a ser aburrida. Después de cuatro gobiernos socialistas encabezados por Felipe Gonzáles, tres de ellos con mayoría absoluta, siguieron dos gobiernos encabezados por José María Aznar, del Partido Popular, el segundo con mayoría absoluta. El intento del gobierno de capitalizar electoralmente los terribles ataques terroristas de la estación de Atocha y otras de trenes de cercanías, atribuyéndoselos a ETA, provocó un efecto contrario de rechazo a la mentira del gobierno cuando fue evidente que se trataba de un ataque yihadista vinculado a Al Qaeda y condujo al triunfo del socialista José Luís Rodríguez Zapatero.

Sin embargo, la crisis económica que estalló en 2008 ha tenido efectos políticos muy severos, al grado que la estabilidad de más de tres décadas se ha fisurado y requiere arreglos estructurales. El impacto tremendo que la caída económica tuvo sobre el nivel de vida y las certidumbres de buena parte de la sociedad española se convirtió, a partir de 2011, en una crisis de representación política. Al gobierno socialista de Zapatero, que durante su primer mandato había impulsado avances sociales notables y había logrado acabar con la amenaza terrorista de ETA,

la crisis le estalló en las manos justo recién reelegido. Su manejo errático de la situación había agravado los males. Miles de indignados se echaron en mayo a las calles y ocuparon plazas, incluida la emblemática Puerta del Sol de Madrid. Aquellas manifestaciones no tuvieron una expresión electoral en los comicios celebrados unos meses después y el Partido Popular se hizo con la mayoría absoluta, encabezado por Mariano Rajoy, mientras los socialistas comenzaban una travesía del desierto que no ha concluido.

En Cataluña, un proceso de reforma de su estatuto de autonomía apoyado por el gobierno de Zapatero y los socialistas se estrelló en el Tribunal Constitucional en torno al sensible tema del reconocimiento de Cataluña como una nación. Ello, aunado a los devastadores efectos sociales de la crisis, provocó una deriva independentista en Convergència, el partido nacionalista moderado que, en coalición con los demócrata cristianos de Unió Democràtica de Catalunya, había dominado la escena política en la región casi sin interrupción durante tres décadas, apenas retado por los socialistas gracias a su gran fuerza en Barcelona. El líder del golpe de timón hacia la independencia fue Artur Mas, renuevo del liderazgo histórico de Convergència —Jordi Pujol, taimado jugador local de los años de estabilidad política— que se hizo con la presidencia de la Generalitat —el gobierno autónomo— desde 2010 con el apoyo de Esquerra Republicana de Catalunya, decano de los partidos catalanes, vestigio de los tiempos de la Segunda República, definitivamente independentista y que había crecido en lo electoral a costa de los comunistas del PSUC y de los socialistas. La radicalización del independentismo catalán es hoy el principal reto a la estabilidad del arreglo constitucional de 1978.

En toda España, los recortes al bienestar que ha implicado la austeridad impuesta por la Unión Europea para salir de la profunda crisis económica han generado el surgimiento de expresiones de resistencia tipo *grassroots* por todo el país: contra los desahucios, contra el copago en la sanidad, contra los recortes en la educación... El malestar social no encontró canales en los partidos tradicionales. Izquierda Unida es una coalición esclerótica de viejas disciplinas comunistas que intentó conectar con las protestas de 2011, pero que no pudo asimilar el embate de nuevos liderazgos. Los socialistas, desprestigiados por su papel durante el primer momento de la crisis, perdieron apoyo.

La crisis de representación de los partidos tradicionales comenzó a canalizarse electoralmente en las elecciones europeas de 2014, con la irrupción de Podemos, un partido formado desde la izquierda con un discurso antipolíticos —la casta, llamaba su dirigente Pablo Iglesias a quienes habían ejercido el poder desde 1982— y con tintes radicales. Desde la derecha, un partido nacido en Cataluña contra el independentismo también comenzó a abrir una brecha para ocupar el terreno del PP, acosado por los escándalos de corrupción y debilitado por el estilo cansino de liderazgo de Mariano Rajoy.

La legitimidad de la Corona también sufrió enormemente, sobre todo por los escándalos de corrupción que involucraban al yerno y a una hija del rey, pero también por otros deslices de Juan Carlos en momentos en los que la sociedad española estaba especialmente susceptible. Muchas de las expresiones de descontento

adquirieron carácter antimonárquico y se volvieron a ver banderas republicanas por todos lados. El rey optó por abdicar para refrescar la imagen de la Corona y recuperar la legitimidad deteriorada.

El gobierno agotó la legislatura y convocó a elecciones. Antes, en Cataluña, Mas también se había sometido a las urnas con una coalición proindependencia que había partido la coalición de *Convergència* con su socio tradicional *Unió*, para unirla con *Esquerra* en un frente llamado *Junts pel Sí*. El voto al que convocó tenía un carácter plebiscitario en torno a la independencia. Los partidarios de la independencia se quedaron en el 47% de los votos, sumados los de la coalición de izquierda radical anticapitalista *CUP*, pero obtuvieron la mayoría de los escaños y después de meses de negociaciones y el retiro de la candidatura de Mas, lograron la investidura del alcalde de Girona, independentista sin ambages, Carles Puigdemont como presidente de la *Generalitat*, con el encargo de lograr la desconexión de España en 18 meses.

Los resultados de las elecciones del 20 de diciembre de 2015 dejaron un panorama todavía más complejo. Los dos partidos principales sufrieron el embate de las fuerzas emergentes, perdieron buena parte de su electorado y entre los dos apenas si lograron el 50% de la votación. La formación de coaliciones se volvió extremadamente compleja, pues ni una alianza del *PP* con *Ciudadanos*, ni una del *PSOE* con *Podemos* e *Izquierda Unida* reúne el número suficiente de diputados para lograr la mayoría necesaria para formar gobierno. Cualquier pacto pasa por lograr la abstención de alguno de los grupos relevantes o la costosa inclusión de los grupos nacionalistas en un acuerdo improbable dada la complicada situación en Cataluña, donde el parlamento recién elegido votó una declaración de independencia y se ha formado un gobierno con claras intenciones secesionistas.

El *PSOE* no aceptó entrar a una gran coalición “a la alemana” con su adversario de derecha —la cual ahondaría, según sus cálculos, su caída en favor de *Podemos*—, ni a permitir un gobierno del *PP* en minoría con su abstención en la investidura de Mariano Rajoy, el candidato a la reelección como presidente del Gobierno. Rajoy optó por no intentar la formación de gobierno y abrió el paso para que el rey le pidiera a Pedro Sánchez, el candidato socialista, que intentara la formación de una coalición. Al momento de escribir estas líneas, el resultado de la negociación del líder del *PSOE* es incierto, pues sucede que más que presidente de Gobierno con respaldo mayoritario, Sánchez debería gobernar como una bisagra entre los integrantes de una coalición levantisca e inestable, a menos que en lugar de formar un gobierno a la izquierda con *Podemos*, intentare formar un gobierno a la derecha con *Ciudadanos* con la abstención del *PP*. En cualquier caso, la estabilidad del gobierno dependería de su capacidad de replantear el consenso básico de la unidad del Estado. El resultado de la elección es muestra de la necesidad de un nuevo pacto, que renueve el consenso constitucional de 1978. El pacto que necesita España pasa por resolver el reto independentista catalán, sin que el Estado se fragmente, y establezca también las condiciones de la inclusión de largo plazo del País Vasco.

En España ha llegado el tiempo de un nuevo proceso de cambio institucional. El régimen de las autonomías debe dar paso a un federalismo que resuelva de

mejor manera el encaje en el Estado de las comunidades con tradiciones culturales propias. También el modelo electoral de 1977 debe ser revisado, para alcanzar un mejor equilibrio en la pluralidad del país. Quien presida el próximo gobierno de España debe ponerse a la cabeza de un proceso de reforma y un nuevo acuerdo político. El horizonte debe ser recuperar el proyecto europeo con un país que aporte su diversidad y su tolerancia. En España no han surgido expresiones de malestar de carácter xenófobo o antieuropeo; no hay una ultraderecha radical como el Front National francés, ni existen expresiones serias de nostalgia franquista. El asunto es cómo recuperar la distancia abierta por el secesionismo catalán y revivir un proyecto de prosperidad colectiva, con un Estado de bienestar sustentable, sin corrupción y con horizonte de futuro compartido.

La tarea parece compleja, pero es de esperar que el talento que entre 1976 y 1981 produjo el arreglo democrático, con obstáculos que se antojaban mayores a los actuales, se repita y propicie un nuevo pacto para salir del laberinto.

# España: la pérdida del bienestar

Ciro Murayama\*

**L**a transición democrática española fue, durante años, referente internacional, sobre todo en el contexto iberoamericano. Ello, no sólo por el acuerdo político que tuvo como momento culminante “los pactos de la Moncloa” que permitieron dejar atrás cuatro décadas de dictadura franquista y abrir un espacio constitucional para la coexistencia política en código democrático, sino porque España vivió en los años que siguieron a la transición una profunda transformación económica y social que mejoró a la par el bienestar colectivo y las libertades individuales.

Tras el triunfo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 1982, después de que la democracia española había sorteado el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 que paradójicamente permitió a la monarquía la confirmación de su apego a la democracia, vino en 1985 la incorporación a la entonces Comunidad Económica Europea. La ampliación del mercado para los bienes y servicios españoles, junto con la inyección de recursos provenientes del ámbito comunitario para la inversión en infraestructura y el desarrollo social (los llamados fondos estructurales), impulsaron una etapa de modernización productiva y crecimiento económico que posibilitaron que las regiones españolas redujeran las brechas de ingreso y bienestar respecto al promedio de la Unión Europea.

El viejo y despreciativo dicho de que Europa terminaba en los Pirineos se volvió una antigualla y España, no sin contratiempos —como la crisis monetaria de 1992 que disparó los niveles de desempleo—, fue uno de los países que por derecho propio, al despuntar el siglo XXI, se incorporaron a la fase más avanzada del dilatado proceso de integración económica y política europea: la Unión Económica y Monetaria, con una sola divisa común, el euro.

En el ínter, se había producido el cambio en el partido gobernante, pues a partir de 1996 y hasta 2004 gobernó desde la derecha el Partido Popular (PP) —recuperaría el poder en 2011— sin que por ello la apuesta europeísta desde España se modificara en lo sustancial (salvo el lamentable apoyo del gobierno de

\* Economista, profesor de la Facultad de Economía de la UNAM, consejero del Instituto Nacional Electoral.

José María Aznar a la invasión de Irak, que distanció a España del consenso predominante en Europa).

Hasta antes del estallido de la crisis de 2008, España alcanzaba indicadores sociales y económicos alentadores. Se trataba del país con una mayor proporción de jóvenes en edad universitaria efectivamente matriculados en instituciones de educación superior —públicas en su inmensa mayoría—; la desigualdad resultaba de las más bajas del orbe —aunque nunca dejó atrás el contraste regional, con comunidades autónomas de mayor desempleo y menores ingresos, como Andalucía, frente a un norte más industrializado y pujante, en Cataluña y el País Vasco—, y el crecimiento económico superaba constantemente la media europea. Incluso España se había vuelto el país con mayor saldo positivo de migración en el mundo, al volverse destino de millares de trabajadores latinoamericanos —en especial de Ecuador, República Dominicana y Colombia— en búsqueda de mejores ingresos. A la vez, había edificado un conjunto de derechos e instituciones propios del Estado de bienestar: genuina cobertura universal en materia de salud, seguro de desempleo, fondos públicos de pensiones para jubilaciones dignas —de especial importancia en un país en fase de envejecimiento poblacional—, amplia cobertura universitaria pública, una vasta red de transporte público en las ciudades y de conexión de toda la península mediante ferrocarriles, por citar algunos de sus rasgos distintivos.

Ese próspero país es otro unos cuantos años después. La economía cayó en una crisis de larga duración, se desbocaron las cifras de desempleo y de desempleo de larga duración —más de un año—, la deuda de las familias corroyó la seguridad económica individual, generaciones de jóvenes profesionistas no tuvieron otro horizonte que la emigración y los índices de desigualdad repuntaron con velocidad. Junto a ello, los escándalos de corrupción, que siempre ha sido el talón de Aquiles de la democracia española, se multiplicaron tocando a prácticamente todas las fuerzas políticas —el PP y el PSOE, pero también a partidos nacionalistas emblemáticos, como Convergencia i Unió en Cataluña—, así como a la familia real, al sistema financiero y al sistema de cajas regionales de ahorro, además de los sindicatos.

El hartazgo ante los malos resultados económicos y la pérdida de legitimidad de las instituciones políticas, produjo un amplio movimiento de indignación y protesta social que, por lo pronto, ha trastocado el modelo de dos grandes fuerzas políticas en el ámbito nacional y ha hecho emerger a otras dos amplias formaciones: Podemos, en la izquierda, y Ciudadanos, en el flanco derecho. La formación de gobierno en ese esquema tetrapartidista será compleja, pero más difícil aún será reconstruir el tejido social y el bienestar que dañó de manera significativa la crisis de los últimos años. A continuación, un repaso de los saldos sociales y económicos de la (mala) conducción de la crisis.

### **El deterioro laboral**

Antes de la irrupción de la crisis financiera de 2008, el comportamiento de la tasa de empleo en España era similar al de la Unión Europea. Así, 54 personas por cada 100 en edad de trabajar tenían un empleo (cuadro 1). Un quinquenio después del

comienzo de la crisis, el tasa de empleo se bifurcó en España respecto de la media comunitaria. Si bien el Viejo Continente no fue ajeno a los efectos disruptivos de la crisis y se dio una caída de dos puntos porcentuales para 2013 respecto a 2008 en la tasa de empleo, en España disminuyó en 10 personas por cada 100 el número de trabajadores ocupados.

Lo anterior quiere decir que se redujo de forma notable la capacidad del tejido productivo español de recibir trabajadores. Ello tiene implicaciones directas sobre el bienestar, pues en los hechos un número menor de ocupados tuvo que generar ingresos para sostener al conjunto de la población española.

La otra cara de la moneda en materia de empleo de la caída en la tasa de ocupación es el incremento del desempleo que ha sido, en las sociedades desarrolladas, el indicador más claro de desencuentro entre la marcha de la economía y las necesidades de la sociedad. De una tasa de desempleo de un dígito a lo largo de los primeros años del euro y del siglo, la crisis de 2008 se tradujo en un fenómeno de destrucción de puestos de trabajo y de ingresos familiares, hasta alcanzar a uno de cada cuatro trabajadores activos en España.

La comparación con Europa demuestra que la crisis no afectó por igual a todos los países de un mismo espacio económico, pues si bien a nivel general hubo un repunte del desempleo, en España se duplicó con facilidad la media europea (cuadro 2). Cabe decir que, además, en ciertas comunidades autónomas el desempleo llegó a afectar a un tercio de la población económicamente activa. Son los casos de Andalucía (34.78% de desempleo en 2013), Canarias (32.41%) y Castilla-

**Cuadro 1.** Tasa de empleo (porcentajes de población)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
España	53.7	54.4	53.3	49.4	48.3	47.4	45.4	44.4
UE-15	53.3	53.9	54.0	52.8	52.4	52.4	52.1	51.8
UE-27	52.5	53.2	53.5	52.4	51.9	51.9	51.7	51.5
UE-28	52.4	53.1	53.4	52.3	51.8	51.8	51.6	51.4

Datos actualizados al 20 de noviembre de 2014.

FUENTES: <<http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4942>>.

<[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_organ&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_organ&lang=en)>.

**Cuadro 2.** Tasa de desempleo en España y la UE  
(porcentajes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
España	8.5	8.2	11.3	17.9	19.9	21.4	24.8	26.1
UE-15	7.8	7.1	7.2	9.1	9.6	9.7	10.7	11.1
UE-27	8.3	7.2	7.1	9.0	9.7	9.7	10.5	10.9
UE-28	8.3	7.2	7.1	9.0	9.7	9.8	10.6	10.9

Datos actualizados al 27 de noviembre de 2014.

Fuentes: <<http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4968>>.

<[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_organ&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_organ&lang=en)>.

La Mancha (29%), con los efectos que ello conlleva sobre las finanzas públicas para hacer frente al seguro de desempleo.

Lo anterior deja en evidencia que la flexibilización del mercado de trabajo en el país ibérico, más que consistir en ajustes funcionales o abrir espacios para la negociación salarial y a mecanismos como el reparto del trabajo o la disminución de las horas laboradas, se centra en el recorte de plantillas. No puede pasarse por alto que desde fines del siglo xx se vienen introduciendo en España un conjunto de reformas laborales que, con la idea de promover la creación de empleo, han reducido de forma drástica el costo del despido, de tal suerte que el aumento desbocado de la tasa de desempleo se deba a factores estructurales de la economía pero también a elementos institucionales de regulación del mercado de trabajo español. A ello hay que sumar un gran número de cierres de empresas en los años de la crisis. De esta forma el ciclo económico tiene severos efectos sobre el ingreso familiar y, en consecuencia, sobre el consumo agregado de la economía española, lo que hace aún más difícil la recuperación de la actividad.

El aumento del desempleo en España en los años de la crisis de la “Gran Recesión” del siglo xxi lejos está de ser “friccional” como sugeriría el enfoque aún predominante en la academia para estudiar los mercados de trabajo, pues además de alcanzar al 26% de los trabajadores activos, en un 13% se convirtió en desempleo de larga duración, es decir, de más de un año (cuadro 3). Esto tiene distintas consecuencias negativas en términos individuales, familiares y, finalmente, productivos. Un “parado de larga duración” joven, recién salido del sistema educativo, puede estar encarando una situación irreversible de pérdida de oportunidades para insertarse en el mercado de trabajo y conseguir forjar una trayectoria laboral ascendente. Esto es, los jóvenes que tuvieron la desdicha de ingresar a la población económicamente activa en los últimos seis o siete años permanecerán, en su mayoría, marcados por largos periodos de desempleo en los primeros años de su vida laboral que tendrán efectos sobre sus posibilidades de colocación más adelante. No sorprende, por ello, que se hable de la generación perdida. En el caso de personas de mayor edad, el desempleo de larga duración puede significar una salida de no retorno a la actividad productiva o calificada, sobre todo por la sobreoferta de trabajadores compitiendo por escasos puestos de trabajo. Tanto para las generaciones jóvenes con mayor escolaridad, como para aquellos que acu-

**Cuadro 3.** Tasa de paro de larga duración  
(porcentajes sobre la población activa)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
España	1.8	1.7	2.0	4.3	7.3	8.9	11.0	13.0
UE-15	3.2	2.8	2.6	3.0	3.8	4.1	4.7	5.2
UE-27	3.7	3.1	2.6	3.0	3.8	4.1	4.6	5.1
UE-28	3.7	3.1	2.6	3.0	3.9	4.2	4.7	5.1

Datos actualizados al 27 de noviembre de 2014.

FUENTE: <[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst\\_r\\_lfu2ltu&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst_r_lfu2ltu&lang=en)>.

mulaban más años de experiencia laboral, el pasar largos periodos de desempleo —que, recuérdese, no es simplemente no trabajar, sino también querer hacerlo y buscar un empleo activamente— puede implicar cierta pérdida de cualidades o, para decirlo en términos de la escuela neoclásica, una suerte de “desgaste del *stock* de capital humano” adquirido en el sistema escolar y en el propio mercado de trabajo. Esa subutilización de trabajadores no sólo atenta contra la producción en su conjunto de una economía y contra las familias de esos individuos sino que, en caso de conseguir su reinserción al mercado de trabajo, conlleva problemas sobre la productividad misma del factor trabajo.

De nuevo, el desempleo de larga duración en España se dispara drásticamente frente al conjunto del espacio europeo. Es más, sólo la tasa de desempleo de larga duración en España es mayor que la tasa de desempleo general en el resto de Europa.

La mala situación del mercado de trabajo español dio lugar a que en seis años se produjeran más de 2.4 millones de desempleados adicionales. Mientras en 2007 el desempleo afectaba a 2.6 millones de personas, para 2013 un total de 6 millones estaban en esa situación. Ello a pesar de que el total de trabajadores no creció, pues mientras en 2008 la población económicamente activa alcanzó 23.06 millones de personas, en 2014 eran 22.96 millones. Esto es, se produjo un efecto “desánimo” entre la población trabajadora que, ante la expectativa de no encontrar empleo abandonaba la búsqueda, a lo que había que sumar la expulsión de trabajadores inmigrantes por razones económicas y de españoles hacia otros países en búsqueda de una ocupación que en su propio país se les negaba.

El desempleo, además, resultó de una crudeza sin precedentes para los jóvenes. En 2014 la tasa de desempleo para las personas de entre 16 y 19 años —según datos de la Encuesta de Población Activa que realiza el Instituto Nacional de Estadística— afectó al 68.56% de ese colectivo y al 50.32% de los españoles de entre 20 y 24 años. Además, fue más alta la tasa de desempleo entre mujeres (25.43%) que entre varones (23.6%).

Otro ángulo para constatar que en España la crisis iniciada en 2008 y aún no superada fue, sobre todo, una crisis del empleo, es el porcentaje del empleo a tiempo parcial que resulta involuntario (cuadro 4). Es decir, la proporción de trabajadores que, si bien no están desempleados, no consiguen un empleo de tiempo com-

**Cuadro 4.** Empleo involuntario a tiempo parcial como porcentaje del empleo total a tiempo parcial

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
España	33.4	32.8	35.5	43.7	49.6	55.3	60.6	62.6
UE-15	20.7	20.9	24.1	24.0	25.1	24.3	25.6	27.5
UE-27	21.7	21.5	24.2	24.2	25.6	24.9	26.2	28.0
UE-28	21.7	21.5	24.2	24.2	25.5	24.8	26.1	28.0

Datos actualizados al 27 de noviembre de 2014.

FUENTE: <[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_eppgai&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_eppgai&lang=en)>.

pleto, como quisieran, y que por tanto laboran sólo a jornada parcial. Si antes del inicio de la crisis el empleo involuntario a tiempo parcial ya era significativamente más alto que en Europa —un 50% mayor en términos relativos—, para 2013 era superior al 200% de la media continental. De esta forma, se pasó de que uno de cada tres trabajadores a tiempo parcial prefiriesen un empleo a tiempo completo en 2006-2007 a seis de cada 10 cinco años más tarde.

### La contracción de la riqueza de los hogares

El empleo es el gran gozne entre el aparato económico y la sociedad, por ello es que de cuánto empleo hay y de qué calidad depende directamente el nivel de vida de la población. Los sintéticos datos de disminución de la tasa de ocupación e incremento a niveles históricos —en un país donde, de por sí, el desempleo abierto ha alcanzado las cotas más altas de las economías desarrolladas— no pudo sino implicar un retroceso importante en la cohesión social y en la calidad de vida del promedio de las familias españolas.

La destrucción de empleo y el aumento en la deuda de las familias, principalmente por hipotecas de propiedades sobrevaluadas por el “boom del ladrillo” que se fraguó desde los primeros años de la década pasada, se tradujeron en una caída relevante de la riqueza neta de los hogares españoles. Baste un dato para ejemplificar lo anterior. El cuadro 5, que maneja precios constantes, permite ver una caída de prácticamente una cuarta parte en la riqueza de los hogares situados en la mitad de la distribución para 2011 frente a su situación en 2005. A la par, una reducción de 10% en la riqueza media de los hogares en España.

El cuadro 6 ofrece datos de la disminución de la riqueza de los hogares en función de la edad del individuo que más recursos aporta al ámbito familiar. La reducción en la riqueza de los hogares situados en el centro de la distribución, afecta a familias con jefe o jefa de hogar de entre 35 y 44 años en mayor medida, seguida por los de 45 a 54 años y después a los más jóvenes, a los menores de 35 años. Esto evidencia que son los hogares recién formados —la edad promedio de abandono del hogar paterno en España es muy alta, rebasa los 30 años— y los que, se colige, tienen hijos en edad escolar quienes más han visto afectada su riqueza en los últimos años.

Si se observa la riqueza media, también se constata una fuerte pérdida de riqueza neta para los hogares encabezados por alguien de entre 45 y 54 años, por los menores de 35 años y por individuos de entre 35 a 44 años. Puede decirse que

**Cuadro 5.** Riqueza neta de los hogares en España  
(miles de euros del 2011)

	2005	2008	2011
Mediana	203.80	191.90	153.30
Media	296.40	304.90	266.70
Ratio media / mediana	1.45	1.59	1.74

FUENTE: Encuesta Financiera de las Familias, Banco de España, en <[http://www.bde.es/bde/es/areas/estadis/Otras\\_estadistic/Encuesta\\_Financi/](http://www.bde.es/bde/es/areas/estadis/Otras_estadistic/Encuesta_Financi/)>.

**Cuadro 6.** Riqueza neta de los hogares en España  
(miles de euros del 2011)

<i>Edad</i>	<i>2005</i>	<i>2008</i>	<i>2011</i>	<i>Variación 2005-2011 (porcentajes)</i>
<b>Mediana</b>				
Menor de 35	84.7	80.1	69.7	-22
De 35 a 44	189.6	166.9	117.3	-62
De 45 a 54	261.3	218.2	165.1	-58
De 55 a 64	279.7	294.0	235.0	-19
De 65 a 74	211.0	213.6	196.6	-7
De 74 y más	157.7	165.3	159.8	1
<b>Media</b>				
Menor de 35	147.8	145.1	105.4	-40
De 35 a 44	235.8	218.8	174.0	-36
De 45 a 54	378.1	347.4	256.3	-48
De 55 a 64	474.6	466.7	410.5	-16
De 65 a 74	278.8	352.0	365.3	24
De 74 y más	232.6	289.3	264.0	12

FUENTE: Encuesta Financiera de las Familias, Banco de España, en [http://www.bde.es/bde/es/areas/estadis/Otras\\_estadistic/Encuesta\\_Financi/](http://www.bde.es/bde/es/areas/estadis/Otras_estadistic/Encuesta_Financi/).

sólo fueron los hogares encabezados por personas de mayor edad, entre los que se ubican los jubilados, quienes menos afectados se vieron por la crisis. En cambio, los datos adversos son evidentes para los colectivos en edad de trabajar y de construir su patrimonio.

Ya que se mencionó antes el peso del sector de la construcción en la crisis española, conviene precisar un par de ideas. Por un lado, la llegada del euro como moneda única permitió que también se alcanzara, entre los países que comparten la misma divisa, una única política monetaria y tasas de interés similares, de tal suerte que pudo descender el costo del dinero en España respecto a las tasas que el mercado de capitales del país debía ofrecer a los acreedores cuando imperaba la peseta. Esta reducción del interés, que sin duda fue una buena noticia, se tradujo en un aumento de la oferta de crédito para casas habitación que, a su vez, desató una espiral creciente en los precios de los bienes inmuebles. Tras la crisis, en distintos sectores de la sociedad española e incluso en el ámbito europeo se mencionó que España y los españoles “habían vivido por encima de sus posibilidades” y no quedaba más que el recorte a los derechos sociales.

Cabe decir, sin embargo, que hasta antes de la crisis no había déficit público ni niveles elevados de deuda pública —España se mantenía en los parámetros de lo que, al nacimiento del euro, se llamó “el pacto de estabilidad europea” que, por cierto, fue rebasado por los desequilibrios en las cuentas públicas de Alemania y Francia en su momento—, por lo que las instituciones del Estado de bienestar no

fueron causantes de la crisis ni de su profundización en tierras ibéricas. En cambio, lo que sí se tornó en un severo problema fue la deuda privada, de las familias en buena medida, con el sector financiero que concedió créditos sin mayor supervisión ni rigor. Inmigrantes en situación laboral precaria, además de decenas de miles de familias españolas, recibieron créditos a tres o cuatro décadas vista, por propiedades sobrevaluadas. Cuando la burbuja estalló, no bastó “la dación en pago” —entregar la vivienda al banco— para cancelar la hipoteca y los desahucios se volvieron una escena habitual en las urbes y barrios españoles. De la protesta por los excesos de bancos y cajas de ahorros, respaldados en buena medida por las acciones de las administraciones públicas, surgieron algunos de los movimientos y liderazgos que, en 2015, ganarían las alcaldías de ciudades tan importantes como Barcelona y Madrid.

Centenares de miles de euros públicos fueron canalizados para salvar al sistema financiero español (sólo Bankia, antes llamada Caja Madrid, que fue presidida por Rodrigo Rato, ex director del Fondo Monetario Internacional, ex vicepresidente de Gobierno con José María Aznar, y quien está sujeto a juicio imputado por la Fiscalía Anticorrupción de España, recibió de fondos públicos 22424 millones de euros para su rescate en 2012), que entre sus activos tenía una ingente cantidad de propiedades devaluadas y sin compradores en el horizonte. La crisis de la construcción —detrás de cuyo auge también se larvaron buena parte de los escándalos de corrupción inmobiliaria en el nivel municipal, por la reclasificación de terrenos en plena actividad especuladora— tuvo efectos directos sobre el dinamismo económico general.

Cuando la inversión privada se contrae, el consumo privado decrece y el entorno exterior se caracteriza por la recesión, sólo el gasto y la inversión públicos son los que pueden romper el ciclo depresivo de la actividad económica. Pero a partir de 2010 el gobierno del socialista José Luis Rodríguez Zapatero decidió replantear los ejes de una política económica de recuperación y anunció la cancelación de proyectos de inversión en infraestructura, el recorte del gasto público y el aumento de impuestos indirectos —el IVA— que terminaron por acentuar la gravedad de la crisis, por afectar la capacidad recaudatoria del Estado y, por tanto, por debilitar la capacidad de gasto público comprometiendo, así, los mecanismos estabilizadores de la economía y favoreciendo procesos de privatización de sectores clave para el bienestar como la salud y, en menor medida, la educación y el desarrollo tecnológico y científico por los recortes a las becas y los presupuestos para la investigación.

### **Más familias en dificultades económicas**

Volviendo a los efectos sociales de la crisis, los datos de la agencia europea de estadística muestran cómo el porcentaje de familias que se ven en grandes dificultades “para llegar a fin de mes” —en España la paga suele ser mensual, así que tienen problemas para que su ingreso regular les permita satisfacer el consumo ordinario— creció de 11.1 a 18.6% en 2013 (cuadro 7). En términos relativos es un aumento del 67.5% en promedio. Pero las “dificultades” para llegar a fin de mes

**Cuadro 7.** Dificultades para llegar a fin de mes según nivel de dificultad  
(porcentajes de población)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Grandes dificultades</b>										
España	11.7	11.1	12.1	11.1	13.7	16.2*	15.5	11.1	14.7	18.6
UE-15	n.d.	7.2	7.1	7.0	8.2	8.9	8.7	8.5	9.4	10.6 <sup>e</sup>
UE-27	n.d.	10.0 <sup>e</sup>	9.6 <sup>e</sup>	9.1	9.7	10.4	10.4	10.1	11.0	12.0 <sup>e</sup>
UE-28	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10.5	10.2	11.1	12.1 <sup>e</sup>
<b>Dificultades</b>										
España	17.8	16.7	18.8	16.9	18.2	17.8*	18.3	17.9	20.0	20.2
UE-15	n.d.	12.9	12.6	12.1	12.9	13.5	13.5	13.5	14.4	14.6 <sup>e</sup>
UE-27	n.d.	15.4 <sup>e</sup>	15.2 <sup>e</sup>	14.6	15.2	15.8	15.8	15.7	16.5	16.5 <sup>e</sup>
UE-28	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	15.9	15.8	16.6	16.6 <sup>e</sup>
<b>Algunas dificultades</b>										
España	31.7	32.5	31.7	31.1	31.0	28.2*	28.0	29.3	28.4	28.2
UE-15	n.d.	33.0	28.0	26.5	27.7	27.0	27.1	27.0	26.2	26.4 <sup>e</sup>
UE-27	n.d.	33.4 <sup>e</sup>	29.7 <sup>e</sup>	28.7	29.9	29.0	29.1	29.2	28.3	28.6 <sup>e</sup>
UE-28	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	29.2	29.3	28.3	28.6 <sup>e</sup>

\* Ruptura de serie.

<sup>e</sup> Dato estimado.

n.d. Dato no disponible.

FUENTE: Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC), Eurostat, en [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_mdcs09&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdcs09&lang=en).

afectan en el último año de la serie a una quinta parte de las familias españolas y más de una cuarta parte (28.2%) tiene “algunas dificultades”. Estos indicadores hablan de una ampliación de la precariedad económica en que buena parte de las familias españolas cayó como consecuencia de la crisis y de las políticas que se siguieron para enfrentarla tanto de los gobiernos del PSOE como del PP.

### El aumento de las brechas sociales

Un saldo de la situación económica de España en los últimos años es el crecimiento de la desigualdad social. La ratio S80/S20 mide el ingreso del 20% de la población con mayores ingresos entre el correspondiente al del 20% de la población de menor participación, esto es, se trata de una comparación entre los dos quintiles extremos de ingresos en una sociedad. Como puede verse, mientras que en Europa casi se mantuvo inalterada la distribución de la renta a pesar de la crisis, en España aumentó 1.7 veces el ingreso del quintil más rico frente al más pobre. De ahí que sea dable afirmar que el tipo de políticas que se siguieron tras la crisis tuvieron, como una de sus consecuencias más graves, el favorecer una redistribución regresiva del ingreso y la riqueza (cuadro 8).

El breve repaso de indicadores ofrecido en estas líneas evidencia la gravedad sobre el tejido social español de la crisis económica que se inició en 2008. No ha

**Cuadro 8.** Desigualdad en España y la UE. Ratio S80/S20

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
España	5.2	5.5	5.5	5.5	5.7	6.4	7.2	7.1	7.2
UE-15	4.8	4.8	4.7	4.9	4.9	4.9	5.0	5.1	5.0
UE-27	n.d.	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.1	5.0

FUENTE: <[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_mdcs09&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdcs09&lang=en)>.

bastado para España ser parte del proyecto más ambicioso de integración económica y reivindicación de los derechos sociales y las libertades, la Unión Europea, para asegurar una respuesta estatal y social a los desafíos de la crisis del nuevo siglo que, precisamente, se articulase alrededor de los principios de prosperidad colectiva e inclusión social que están en las bases del proyecto europeísta. El descontento hacia los partidos políticos y el arreglo institucional nacidos de la transición española anuncia que un largo ciclo político se ha cerrado. El corrimiento a la ortodoxia económica de los gobiernos del PSOE y del PP —la primera reforma a la Constitución española, desde 1978, fue en 2011 para restringir la posibilidad de incurrir en déficit público— es incompatible con una sociedad de desempleo masivo y de larga duración. Por ello, un nuevo pacto social tiene como condición de posibilidad situar en el centro de su agenda la creación de empleo, la inclusión social y productiva de las nuevas generaciones, la protección económica a las familias y la contención de la desigualdad. Suena ambicioso, pero sólo una agenda social y de derechos de ese tipo puede recuperar la legitimidad de las acechadas democracias contemporáneas.

## Una lectura oportuna

Federico Novelo\*

Una manera en que a veces se resume la transición (epidemiológica) es diciendo que las enfermedades salen de los intestinos y del pecho de los infantes y se meten en las arterias de los viejos.

ANGUS DEATON\*\*

**E**xisten muy pocas razones para leer y, además,

recomendar un libro de economía, especialmente si se ubica en la corriente dominante (la neoclásica con sesgo neoliberal), entre otras cosas, y como plantea Fernando Escalante, porque: “Buena parte del esfuerzo de los economistas en los últimos cien años se ha dedicado a elaborar explicaciones que no dependen del contexto. Es decir, se ha dedicado a buscar fórmulas de validez universal, que no dependan de si se está en México, en Indonesia o en Noruega”.<sup>1</sup>

Desde Keynes hasta Ha-Joon Chang, pasando por Carlos Tello y Robert Skidelsky, entre numerosos economistas heterodoxos, la gran falla de la teoría dominante es el empleo abusivo de supuestos no realistas. La otra circunstancia de que se dispone para evitar este tipo de lecturas se encuentra en la soberbia de la propia disciplina, la aspiración por convertirla en la más exacta de las ciencias sociales, con arreglo a un proceso de permanente sofisticación formalizadora, la fuga técnica a la que aludió J. K. Galbraith, sin novedades visibles en el cuerpo teórico propiamente tal.

De tales características del llamado *mainstream* deriva la grata (y múltiple) sorpresa que encierra la lectura de *El gran escape*, de Angus Deaton, Premio Nobel de

\* Economista, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana

\*\* *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 49.

<sup>1</sup> Fernando Escalante G., *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015, p. 57.

Economía 2015. Un texto rebosante de evidencias extraídas de las realidades que contempla y contagiado de la necesaria humildad disciplinaria sin la que no se puede abrir el camino hacia la interdisciplina; es un trabajo que cobija, en permanente interacción, a la historia, a las ciencias de la salud y a la economía, para describirnos, con rigor, los procesos que originan la enfermedad, la desigualdad y la muerte.

La oportunidad de la lectura no sólo es relativa al texto que se recomienda, sino al proceso mismo de la lectura profunda que, en la muy calificada opinión de Nicholas Carr,<sup>2</sup> tiende a la desaparición. Para este autor, el dominio indiscutible de la red está generando un costo muy elevado que es, ni más ni menos, la pérdida de concentración por la sobrecarga de información que cada vez significa menos comprensión.

La analogía de nuestra memoria de largo plazo con una tina y la de nuestra memoria de corto plazo (o memoria de trabajo) con un dedal, con el que habrá de llenarse la tina a lo largo de la vida, permite apreciar que el llenado del dedal con muchos grifos abiertos por la red, produce derrames, superficialidad por falta de concentración y una afición creciente por la distracción, causando problemas al procesamiento cerebral de la propia información, aunque se adquiriera mayor velocidad en ojos y dedos. En este tema, el funcionamiento ocular aplicado a la lectura, también se transforma, de manera que —a lo largo de una página— la atención del lector *online* adquiere la forma de una F (por *Fast*), poniendo mayor atención en las primeras líneas y casi ninguna en las últimas. De todo ello resulta que, como en los tiempos muy idos del nomadismo, volvemos a ser cazadores y recolectores de... datos.

Esta lectura nos conduce a ver, en el establecimiento del sedentarismo agropecuario, el origen de las enfermedades infecciosas, por medio de la interacción fecal-bucal y, también, el origen de la propiedad y, con ella, de la desigualdad, males que pudo evitar toda comunidad cazadora-recolectora, por ser, simultáneamente, nómada e igualitaria. El empleo de la perspectiva histórica, ilustrando —por ejemplo— el papel del crecimiento demográfico que, por reducción notable de la tasa de mortalidad, acompañó a la Revolución industrial (y le proporcionó un relevante impulso), también se observa en el desarrollo y difusión de los avances en el estudio y combate de los microbios y las bacterias, después de la segunda Guerra Mundial.

El enorme avance mundial que representó el combate exitoso a las enfermedades infecciosas, que ya no son la variable explicativa global de la muerte, salvo en África, se hizo acompañar de una muy considerable ampliación de la esperanza de vida, a la que ahora es muy difícil prolongar y que se ve amenazada principalmente por las enfermedades crónicas —en particular las cardiovasculares— y, en segundo término, por el cáncer.

Sobre el advenimiento de las enfermedades crónicas, Deaton recorre la historia y describe los efectos del tabaquismo. Percibido como un satisfactor barato,

<sup>2</sup> Nicholas Carr, *¿Qué está haciendo internet con nuestras mentes? Superficiales*, México, Taurus, 2015, pp. 143-176.

promotor de cierta sociabilidad y de disfrute inmediato, el tabaquismo es un gusto adictivo de muy difícil erradicación y, en el imaginario social sobre sus efectos, fuente de cierta confusión. Quienes se abandonan a este placer de muy corto plazo y con especial intensidad, que en su propia combustión ilustra a gran velocidad la identidad marxista entre consumo y destrucción, tienden a suponer que su más pernicioso efecto será la aparición del cáncer pulmonar, cuando dicha posibilidad se ubica entre 1 y 2% del total de posibilidades, en caso de suprimir tal consumo o de no hacerlo, respectivamente.

Será en el espacio de las enfermedades cardiovasculares, las que encabezan el proceso de transición epidemiológica, de las infecciosas a las crónicas, donde el tabaquismo muestre sus más cruentos efectos. Hay que añadir que, la del tabaco, ha sido la industria con más alta productividad y, junto con la farmacéutica, la de mayor éxito en la manipulación de los consumidores.

El texto aborda temas que, por mucho tiempo, se consideraron incorrectos (como la importancia histórica del tamaño de las personas), y acerca interpretaciones relativas al mejor desarrollo de quienes han alcanzado las mayores estaturas, por cuanto, en un proceso histórico, han sido beneficiarios del gran escape de la desnutrición. Quienes sobrevivieron con pocos satisfactores y, también históricamente, adaptaron sus organismos a esas estrecheces, no pudieron lograr el desarrollo pleno de sus potencialidades y se quedaron chaparritos. El tema lo ilustra con las estaturas de las mujeres inglesas, de un lado, y de India, por otro, calculando en alrededor de 200 años el plazo que deberá transcurrir para que las segundas alcancen la estatura promedio de las primeras.

Deaton enfatiza el efecto de los diversos avances económicos, tecnológicos, políticos y sociales, como variables explicativas de nuevos procesos que harán visibles nuevas desigualdades. El carácter cíclico de estos resultados coloca al autor en la lógica de proponer un Estado muy activo en la dotación de los servicios de salud (y de educación), como el único mecanismo de mitigación y eventual superación de las desigualdades que, desde siempre, ha cobijado y amplificado la economía de mercado. En esa lógica, destaca la terrible paradoja de la insuficiencia, enormes costos y débil cobertura de la atención a la salud en la economía más poderosa del planeta que opera en la sociedad más individualista y desigual.

Un razonable optimismo, y grandes reservas frente a la eficacia de la ayuda internacional y los acuerdos comerciales, caracterizan a las conclusiones del texto. El optimismo descansa en la histórica capacidad humana para afrontar y resolver sus grandes desafíos, aunque asume que el actual —el cambio climático— es de proporciones seguramente bíblicas y parcialmente desconocidas; la ayuda internacional excesiva, y decidida sin participación de la nación “favorecida”, puede atender las prioridades de quien la proporciona y/o ponerse al servicio de gobiernos poco aficionados a las prácticas democráticas (asunto muy frecuente en la estrategia de Estados Unidos, durante la Guerra Fría).

Sobre los acuerdos comerciales, la reflexión nos incluye, como país, muy claramente:

Los países pequeños y pobres con frecuencia se encuentran en desventaja cuando negocian tratados de comercio bilateral con los grandes países ricos. Estos últimos están mejor pertrechados con abogados y cabilderos, incluidos los cabilderos farmacéuticos, cuyo interés no es proteger la salud del país pobre. Sin duda, la medicina del Primer Mundo ha agudizado las desigualdades en la salud local de los países pobres. En ciudades como Nueva Delhi, Johannesburgo, México y São Paulo los ricos y poderosos se tratan en instalaciones médicas típicas de los últimos avances en el Primer Mundo, en ocasiones a la vista de personas cuyo ambiente de salud no es mucho mejor que el de la Europa del siglo xvii (pp. 176-177).

El autor incluye el tema de la fuerza de la participación política, enlistando el tipo de intereses que, por edad, pueden orientar a los electores presionando por mayores o menores gastos en seguridad social, sin que la alineación de estas fuerzas esté suficientemente informada o provenga de un debate democrático. La evidencia que ofrece, a partir de los estudios, medicamentos o cirugías que ordenan los médicos sin que sean absolutamente necesarios, demuestra que un mayor gasto no es siempre un mejor gasto; y el alto costo, que podría ser menor, es el primer argumento de los enemigos de la seguridad social.

Asumiendo que no está disponible un recetario para aplicarse indiscriminadamente a las naciones que se han rezagado, Deaton considera redundante el debate entre crecimiento económico y bienestar social, no tan nueva derivada del falso debate entre mercado y Estado, para aclarar que el crecimiento es tan necesario como insuficiente y que el bienestar requiere una mano gubernamental eficaz, capaz de hacer bien las cosas y capaz, también, de hacer lo correcto.

Cuando, por los efectos del Gran Escape que consigna la historia socioeconómica global posterior a la segunda Guerra Mundial, quienes ya llevamos algún tiempo en la tercera (o cuarta) edad, comenzamos a desempeñar un significativo y creciente papel demográfico entre la población del planeta, la lectura de este libro resulta, por lo menos, oportuna.



# E

## ¿Urbanización trunca?

José Casar\*

**Estamos acostumbrados a pensar** que el proceso de modernización —de civilización incluso— supone la migración del campo a las ciudades, la concentración de la población en asentamientos mayores.

Sin duda éste es el caso en México: entre 1950 y 2010 el porcentaje de la población total asentada en comunidades de menos de 2 500 habitantes pasó de más de 60 a 23 por ciento.

Sin embargo, conviene reparar en que el número absoluto de personas viviendo en comunidades pequeñas (de menos de 2 500 habitantes) no ha cesado de aumentar en términos absolutos y en que la velocidad del proceso de urbanización se ha reducido marcadamente.

La intensidad del crecimiento demográfico, digamos hasta 1980, explica que a pesar de la migración, la población en localidades de menos de 2 500 personas creciera a una tasa de 1.2% anual en los años setenta. En esa década la población total se expandió al 3.3% anual.

En los años ochenta, el crecimiento demográfico empieza a declinar: 2% anual en la década, y el crecimiento de la población en localidades de menos de 2 500 habitantes se desacelera aún más: sólo alcanza el 0.3% anual, tal vez reflejando ya no sólo la migración a la ciudad sino también el éxodo al norte, donde por cierto también son las ciudades las principales receptoras de población rural de origen mexicano. Hasta aquí todo “normal”.

A partir de los noventa se observa un fenómeno nuevo: el crecimiento de la población total se sigue desacelerando, pero la población en localidades de menos de 2 500 habitantes aumenta: entre 1990 y 2000 la población en estas localidades duplica su tasa de crecimiento de la década anterior y alcanza 0.6% anual mientras que la población total se expande al 1.8% anual. En la década siguiente, la primera del siglo, la población mexicana crece 1.4% cada año mientras que la que habita en comunidades de menos de 2 500 personas crece 0.5 por ciento.

El resultado combinado de estas tendencias es que el ritmo al cual el país se urbaniza se reduce drásticamente. Si bien es natural que las primeras etapas del proceso de urbanización avancen más rápidamente, si no por otra cosa porque la

\* Economista, ha trabajado en el CIDE, el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales y la UNAM, y actualmente en Petróleos Mexicanos.



base de la que parte es menor, el repunte en las últimas dos décadas del crecimiento de las poblaciones pequeñas (mientras que la población total se sigue desacelerando) apuntaría a que la “tasa de urbanización” (porcentaje de la población en localidades de más de 2500 habitantes) se acercaría asintóticamente a un nivel estable muy por arriba del que se observa en países avanzados.

En todo caso, al ritmo observado entre 2000 y 2010, México alcanzaría una tasa de 10% de población rural hacia 2070. El largo proceso de urbanización del siglo xx parece haber perdido fuerza en los últimos 25 años, mucho antes de alcanzar los niveles de otras latitudes.

Seguramente el mediocre crecimiento económico de las últimas décadas y, más recientemente, la desaceleración en Estados Unidos y las restricciones a la inmigración en ese país explican buena parte del fenómeno, y por tanto es razonable pensar que de retomarse algún día el crecimiento, la urbanización recuperaría impulso.

Sin embargo, interesa tomar nota de que en el contexto de fragmentación del poder que caracterizó a la democratización del país de los noventa en adelante, el freno a la urbanización que se aprecia en los censos y que seguramente involucra cancelación de expectativas, podría contribuir a explicar el deterioro del tejido social de los últimos años, en especial si tomamos en cuenta que se ha visto acompañado de un segundo fenómeno al que se le ha prestado poca atención.

### **La diáspora rural**

Al hecho de que más de uno de cada cinco mexicanos vive en localidades de menos de 2500 habitantes debemos sumar otro: el número de esas localidades, villas, pueblos, congregaciones, haciendas y fincas, ejidos, rancherías y ranchos (como catalogaban los censos a las localidades pequeñas), no cesó de aumentar hasta la primera década de este siglo. Lo hizo, además, a un ritmo superior al que creció la población en las localidades de menos de 2500 habitantes, y en consecuencia los 26 millones de mexicanos que vivían en estas poblaciones en 2010 pertenecían a comunidades más pequeñas que los casi 20 millones de mexicanos no urbanos que vivían en localidades de menos de 2500 personas en 1970. Las localidades pequeñas tenían, en promedio, 209 habitantes cada una en 1970 y sólo 138 en 2010.

Salvo que haya habido cambios metodológicos en los censos —que no he detectado— que hayan llevado sistemáticamente a aumentar el número de localidades censadas, lo anterior implica que no sólo la tendencia a la urbanización se ha desacelerado hasta casi detenerse, sino que un número muy importante, y creciente en términos absolutos, de mexicanos, vive en comunidades cada vez más pequeñas (a excepción del periodo 2000-2010 en que hay un ligero aumento en el tamaño promedio de estas localidades).

Muchos de estos pueblos o asentamientos son, además, relativamente nuevos. Entre 1970 y 2000 se habrían creado poco más de 100000 nuevos “pueblos”, casi tres cuartas partes de ellos entre 1980 y 2000, las décadas del estancamiento económico y la fragmentación democrática del poder. De nuevo, sólo entre 2000 y 2010 se registra una ligera reversión de la tendencia.

Pareciera que estamos ante una vertiente de emigración que habría que sumar a la que se produce hacia las ciudades y hacia el norte: una emigración hacia comunidades muy pequeñas y, con frecuencia, nuevas. De los poco más de 112 millones de personas censadas en 2010, 19.7 millones habían nacido en una entidad distinta de aquella en la que residían y fueron censados. Dentro de este grupo de migrantes internos, como era de esperarse, la gran mayoría se encontraba en ciudades medianas o grandes (más de 14 millones en ciudades de más de 50 000 habitantes), pero sorprendentemente, para mí al menos, casi dos millones de habitantes de localidades de menos de 2 500 personas habían nacido en otra entidad. Es decir, dos millones de mexicanos se habían trasladado de un estado a otro y se habían asentado en localidades que en promedio tenían 138 habitantes.

Ahí quedan los interrogantes: ¿Quiénes son? ¿Por qué se mudaron a lugares pequeños, nuevos, presumiblemente sin servicios? ¿Ocupan nuevas tierras de cultivo? ¿Los echaron de sus lugares de origen?

<i>Censo de Población y Vivienda</i>	<i>(a) Población en localidades de menos de 2 500 habitantes (cifras en miles)</i>	<i>(b) (a) como porcentaje de la población total</i>	<i>(c) Número de localidades de menos de 2 500 habitantes reportado por el censo</i>	<i>(d) Número de habitantes promedio de las localidades con menos de 2 500 habitantes</i>
1970	19 916	41.3	95 410	209
1980	22 547	33.7	123 169	183
1990	23 290	28.7	154 016	151
2000	24 723	25.4	196 350	126
2010	26 049	23.2	188 596	138

# Salario mínimo o salario digno

Jaime Ros\*

Q

**uiero empezar mi comentario sobre este libro**<sup>1</sup> —como lo hacen la introducción del jefe de Gobierno y el capítulo inicial de Salomón Chertorivski— con un breve análisis de la evolución reciente de la economía mexicana. Después de la crisis de 2008-2009 y la recuperación de 2010, la economía mexicana se ha instalado nuevamente en una trayectoria de lento crecimiento que la caracteriza desde hace ya más de 30 años. De hecho, parece haber entrado en una trayectoria de crecimiento aún más lento que la previa del periodo de 1990 a 2008, y para 2015 no había vuelto aún, a diferencia de episodios anteriores de recesión, a su tendencia de largo plazo anterior. Más preocupante todavía, la tasa de crecimiento misma ha caído desde 2013 por debajo de la tasa de crecimiento tendencial previa a la crisis, con lo cual el PIB no tiende a converger hacia la tendencia histórica sino a apartarse de ella de manera creciente. En esta trayectoria, la inversión pública cae año tras año y se encuentra como porcentaje del PIB en su nivel más bajo en 70 años. Es también una trayectoria en la que la participación de los salarios en el ingreso total tiende a caer, como ha venido sucediendo continuamente desde 2003, y el empleo sufre de una precarización en ascenso (con una participación creciente en el empleo de trabajadores que ganan menos de tres y de dos salarios mínimos, como lo muestran Salomón Chertorivski y Enrique Provencio en sus textos). Los indicadores recientes del mercado laboral siguen peor que antes de la crisis: la tasa de desocupación se encuentra un punto porcentual completo arriba de su valor en 2007, mientras que la tasa de subocupación sigue también por encima de su valor antes de la crisis. La tasa de condiciones críticas de ocupación nacional se encuentra no sólo por encima del nivel precrisis sino que ha venido aumentando desde 2012. La brecha laboral (que incluye la población no económicamente activa disponible para trabajar) se encuentra en un nivel de 21%, superior también a su valor precrisis. La tasa de pobreza, como lo analizan Provencio y Ricardo Becerra, se resiste a disminuir, por decir lo menos, y el número absoluto de pobres moderados aumenta.

Estas tendencias pueden y deben ser revertidas. ¿Qué exactamente hay que hacer para detener y revertir estas tendencias? El desafío está en formular y aplicar políticas públicas que aceleren el crecimiento económico y reduzcan la desigual-

\* Profesor de tiempo completo titular C en la Facultad de Economía de la UNAM.

<sup>1</sup> *Del salario mínimo al salario digno*, Miguel Ángel Mancera (coord.), México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, 2015.

dad social. Éste es el desafío que enfrenta este libro aportando un sinnúmero de elementos para apoyar una propuesta de recuperación de los salarios mínimos en México. Tal propuesta tiene sustento teórico, empírico, jurídico y, no menos importante, ético.

El sustento que encuentra la propuesta en la teoría económica es revisado, especialmente, en los capítulos de Raymundo Campos y Santiago Capraro. Se encuentra sobre todo en la teoría de los mercados de trabajo con poder oligopsónico de las empresas, que lleva inevitablemente a la conclusión de que un aumento en el salario mínimo no tiene por qué conducir a una disminución en el nivel de empleo sino que puede elevarlo. Al igual que a un monopolista al que se le reduce su margen de ganancia, y el precio al que vende elevará sus ventas por la mayor demanda que existe a menor precio, el aumento del precio de compra de un monopsonista elevará la oferta de lo que compra a mayor precio. El salario mínimo, en este sentido, es una “distorsión” que compensa la distorsión introducida por el poder monopsonista en el mercado de trabajo y hace que dos distorsiones sean mejor que una sola (en la mejor tradición del teorema del segundo mejor óptimo de la economía del bienestar). Además, el respaldo teórico se encuentra también en la teoría del salario de eficiencia que explica cómo, mediante varios mecanismos, la mejor salud y nutrición de los trabajadores, menores costos de monitoreo, reducción de la tasa de rotación de la fuerza de trabajo, mayor lealtad del trabajador con su empresa, entre otros, un aumento del salario puede traer consigo aumentos en el esfuerzo y productividad que despliegan los trabajadores. Esto por cierto lo sabía muy bien Adam Smith desde hace mucho cuando en *La riqueza de las naciones* escribía: “Los salarios del trabajo son un estimulante de la actividad productiva, la cual, como cualquier otra actividad humana, mejora proporcionalmente al estímulo que recibe... En consecuencia, nos encontramos que allí donde los salarios del trabajo son crecidos, los obreros son más activos, diligentes y expeditos que donde son bajos”. Lo sabía también Henry Ford cuando instituyó a principios del siglo xx un salario de eficiencia en su fábrica, el ejemplo clásico de ello, y vio crecer repentinamente la productividad de sus trabajadores y reducirse la tasa de rotación de la fuerza de trabajo. Además, como lo muestra Capraro, el efecto expansivo en la demanda agregada de un mayor poder de negociación de los trabajadores puede perfectamente contrarrestar cualquier efecto negativo por el lado de la oferta, como sucede en los modelos de crecimiento liderados por los salarios.

La propuesta tiene también un respaldo empírico que se analiza en los capítulos de Campos, Capraro, Moreno-Brid y Garry, y Mariano Sánchez Talanquer. Este respaldo se encuentra en la abundante literatura sobre estudios de caso que se ha dado en llamar la nueva economía del salario mínimo y que muestra que aumentos moderados del salario mínimo tienen efectos positivos o, en el peor de los casos, efectos negativos pequeños en el empleo asalariado. Se encuentra en los estudios para países en desarrollo que sugieren efectos negativos de los aumentos en el salario mínimo sobre la informalidad y efectos positivos en los ingresos informales (el llamado “efecto faro”), como lo discute en detalle Sánchez

Talanquer. Se encuentra también en las experiencias latinoamericanas de la primera década de este siglo que confirman que cuando se parte de niveles tan bajos del salario mínimo, como los que tiene México hoy, los temores sobre los efectos negativos de aumentos en el salario mínimo están infundados. A este respecto es importante recordar la experiencia de Uruguay que hace unos 12 años tenía un salario mínimo igual al de México hoy y actualmente tiene un salario equivalente al triple del de México, con efectos notables en la reducción de la pobreza, sin haber provocado aumentos en el desempleo o llevado a perder el control de la inflación. El libro revisa también la evidencia empírica que existe sobre México, desafortunadamente escasa (por razones que Provencio analiza en su capítulo): los efectos nulos de tipo microeconómico en el empleo (el famoso estudio de Bell de 1997 sobre Colombia y México); los efectos en la desigualdad salarial que se agrava cuando el salario mínimo cae y mejora cuando aumenta (el estudio de Bosch y Manocorda), y los pequeños efectos en el nivel de precios de un aumento del salario mínimo que ha encontrado Raymundo Campos, entre otros.

El sustento jurídico de la propuesta es obvio cuando, como nos lo recuerdan Moreno-Brid y Garry, Graciela Bensussán y Enrique Provencio, la situación actual del salario mínimo viola flagrantemente el mandato establecido en el artículo 123 de la Constitución. Vale la pena repetir y repetir y volver a repetir, mientras no se cumpla, este mandato: “los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de sus hijos” (apartado VI, art. 123, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Finalmente, está el respaldo ético, tema que tratan tanto Miguel Ángel Mancera, como Salomón Chertorivski y Ricardo Becerra. En última instancia, fue el imperativo ético el que condujo al presidente Franklin D. Roosevelt a instituir el salario mínimo en Estados Unidos en un nivel consistente con un “salario digno”, entendido como algo más “que un nivel elemental de subsistencia. “Me refiero, afirmaba Roosevelt, a salarios para vivir decentemente” (la cita la tomo del capítulo de Sánchez Talanquer). Esto lo decía Roosevelt en 1933 en un país que tenía un ingreso por habitante entre 15 y 20% inferior al que tiene México hoy (Estados Unidos llegó al actual ingreso por habitante de México en 1940). Como nos lo recuerdan Moreno-Brid y Garry, México tiene el salario mínimo real más bajo de un conjunto de 22 países latinoamericanos y está en un nivel relativamente alto de ingreso por habitante en la región: el salario mínimo es 40% del de Guatemala y Honduras, que tienen un ingreso per cápita que son la tercera y la quinta parte del mexicano. Además, es un salario mínimo completamente desvinculado de la productividad de la economía: Chile, con una productividad similar, tiene un salario mínimo dos veces y media mayor que el mexicano. Cabe agregar que ese bajo salario mínimo es en parte la razón por la que México tiene una tasa de pobreza en América Latina relativamente alta para su ingreso per cápita. Que el salario mínimo real de México sea el más bajo de América Latina, con un nivel relativamente alto de ingreso en la región, debería ser motivo de vergüenza nacional,

en particular de las élites gobernantes, y no de las descalificaciones displicentes del problema que a veces se intentan hacer pasar como argumentos en contra de su aumento.

Además de este sustento teórico, empírico, jurídico y ético, el libro contiene capítulos que tocan temas de gran relevancia para la implementación futura de una nueva política salarial. Luisa Alcalde nos recuerda las vicisitudes por las que pasó la iniciativa de desindexación del salario mínimo y las lecciones que hay que aprender de ello. Sánchez Talanquer y Enrique Provencio profundizan en la economía política del salario mínimo en México y analizan cómo la erosión del salario mínimo no ha sido producto de fuerzas económicas inexorables sino, en palabras de Sánchez, “un fenómeno intrínsecamente político asociado a la distribución de poder”. Graciela Bensusán aborda los problemas institucionales para implementar una nueva política salarial y aboga por la necesidad de una reforma constitucional que traslade la fijación del salario mínimo al Poder Legislativo. Ricardo Becerra cierra el libro profundizando en estos aspectos institucionales y provee una magnífica síntesis y recapitulación de las contribuciones centrales de este volumen.

**Un camino de lucha**

**Marta Lamas**, *El largo camino hacia la ILE. Mi versión de los hechos*, México, PUEG-UNAM, 2015.

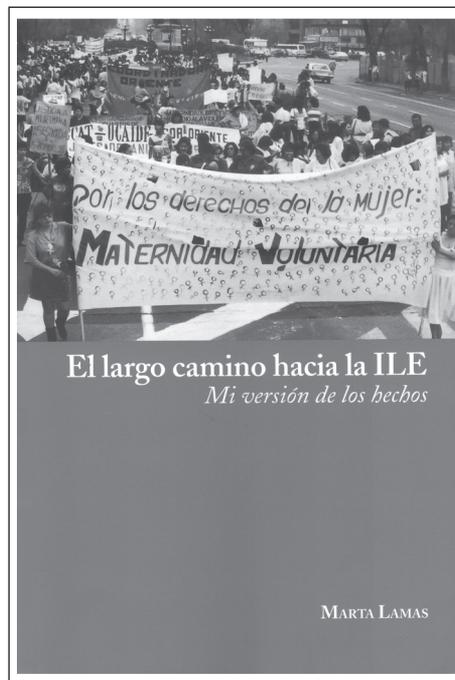
“Como integrante del movimiento feminista que resurge públicamente en México en 1970, mi trayectoria abarca más de 40 años”, dice Marta Lamas, una de las mujeres más entusiastas y comprometidas con la centralidad y la defensa de los derechos de las mujeres. Se trata de un testimonio que “parte” de una adscripción que, como ella misma afirma, le cambió la vida: “haberme incorporado a Mujeres en Acción Solidaria fue providencial” (p. 20).

Texto repleto de anécdotas, reflexiones, puntos de vista sobre luchas, conflictos, oposiciones, ilusiones, compañeras(os), apoyos y hechos sobre la interrupción legal del embarazo (ILE) se encuentran contenidos en este libro redactado de una manera clara.

“Si bien muchas feministas iniciamos nuestra militancia a principios de la década de 1970, en el camino algunas fueron descubriendo otros campos de acción o de interés y se alejaron del activismo directo para legalizar el aborto... muchas mujeres —y hombres— que luchaban por la despenalización dieron arduas batallas en sus ámbitos cotidianos” (p. 29).

El lector no sólo encontrará el relato de una militante de “vida completa”, también conocerá “datos duros” de mujeres que, a raíz de la interrupción legal, se han acercado a los servicios sanitarios; incluye edades, condiciones, socioeconómicas y niveles educativos, entre otra información relevante que ayuda a mejor entender la dimensión del tema.

Marta Lamas relata que “la necesidad de modificar la legislación vigente sobre el aborto fue planteada desde el inicio por el grupo Mujeres de Acción Solidaria... en noviembre de 1972. Las primeras conferencias públicas sobre el tema (1973 y 1974) nos enfrentaron con nuestros compañeros de izquierda, en particular con los del Partido Comunista Mexicano que nos acusaban de ‘ser agentes del imperialismo’”. El derecho a decidir sobre el propio cuerpo fue la reivindicación que, como hilo conductor, unió a



las distintas corrientes feministas que coincidieron en la Coalición de Mujeres Feministas” (pp. 36-37).

Así, tuvieron que transcurrir más de tres décadas para que en la ciudad de México se concretara una de las demandas centrales para algunas mujeres sentidas y sufridas. Así, en abril de 2007 se publicó el decreto mediante el cual cualquier mujer tiene el derecho de, si así lo decide, suspender voluntariamente su embarazo antes de haber cumplido 12 semanas de gestación. Sin duda, se trató de un logro, resultado de años, luchas y voluntades inquebrantables.

El camino para la legalización del aborto ha sido una lucha que no sólo se enfrentó a cuestiones ideológicas y políticas, culturales y educativas, sino también a aspectos administrativos e incluso médico-sanitarios. Los avances son innegables en este ámbito; sin embargo, el del aborto sigue siendo un tema en el que, como en otros expedientes controversiales, sigue habiendo sectores que se oponen. Los desafíos siguen presentes y quizá ahora los principales se refieran a garantizar la atención oportuna y segura a las mexicanas que así lo decidan.

Si como la misma autora dice *El largo camino* puede contribuir a que otras(os) luchadores expongan sus experiencias, la versión de las acciones y logros del movimiento feminista mexicano se verá enriquecida.

---

### De la curiosidad al conocimiento

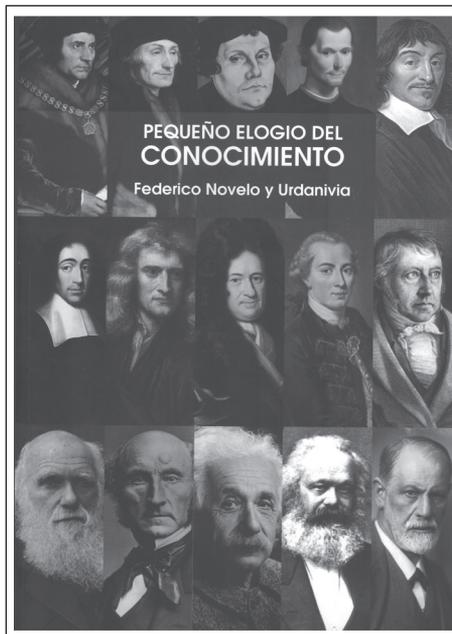
---

**Federico Novelo y Urdanivia**, *Pequeño elogio del conocimiento*, México, UAM, Xochimilco, 2015.

Lo que el lector encontrará en este ensayo es, por una parte, una crítica clara y enérgica de las innovaciones educativas simuladas pero, también, es una amable invitación para acercarse al conocimiento: del amanecer de la ciencia a los hombres del Renacimiento; del darwinismo social y sus críticos a la geocultura de la modernidad, para terminar con las promesas incumplidas de la modernidad, capítulo donde Federico Novelo incluye la ética y su necesidad. Tema sin duda central de nuestro tiempo, época en la que hay una “confusión” permanente de significados como, por ejemplo, valor con dinero; esfuerzo con tontería; terrorismo con política; respeto con tolerancia altiva, o pobreza con mala suerte, por mencionar sólo algunos. Y en el caso de la educación, tema de ocupación y preocupación del autor, la tendencia a preferir “a los conocidos que al conocimiento”.

Originalmente pensado para contribuir *en y con* los esfuerzos por mejorar los diseños y contenidos de los programas de estudio de las instituciones académicas públicas, en este caso la Universidad Metropolitana, unidad Xochimilco, donde Federico Novelo se desempeña como maestro e investigador con ya varias décadas de vuelo, el ensayo busca no sólo enfatizar la necesidad de la importancia que tiene que los jóvenes reciban una educación integral, también pretende ser un “acicate” para fomentar la curiosidad entre ellos.

Esta intención deriva del hecho de que “el pasado 11 de noviembre se cumplieron 40 años de haberse iniciado, en la UAMX, el módulo ‘Ciencia y sentido común’ que pretendía invitar a una inmersión aclaratoria sobre la superioridad del rigor científico frente a la pseudoconcreción de las instituciones y del sentido común... Después de muchos años y mucho de esa experiencia germinal, el tronco interdivisional se ha convertido más en un problema que en una inmersión adecuada a la vida universitaria” (pp. 9-10).



Por ello es que, en palabras del autor: “El texto *Pequeño elogio del conocimiento* pretende apoyar un proceso formativo que incentive y satisfaga una germinal curiosidad por las artes y las ciencias, que introduzca a los recién ingresados en prácticas indagatorias, de temprano ejercicio de tareas y métodos de investigación... parte de una justificación relativa del curso inicial universitario y su necesaria reforma, particularmente en el ánimo de provocar el debate” (p. 5).

Escrito con claridad, de fácil lectura, es un libro que aboga por la necesidad de “ofrecer vía libre” al conocimiento mediante la reflexión y no por medio del recurso fácil de un pensamiento mecánico basado en la repetición.

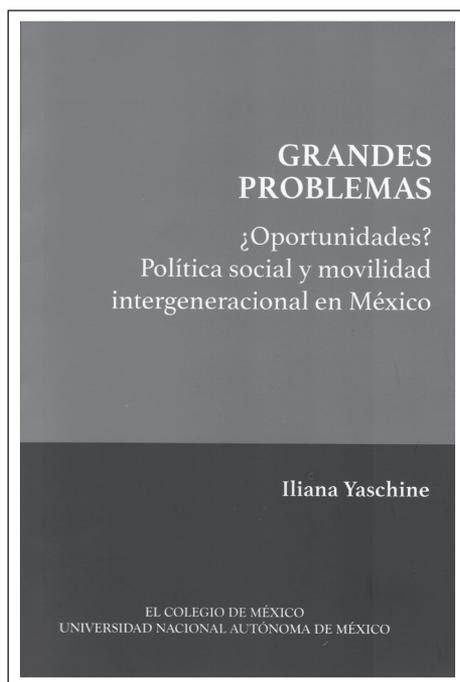
---

### Las “oportunidades” de la política social

---

**Iliana Yashine**, *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, México, El Colegio de México–Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

A pesar de que México registra indudables cambios en aspectos tan variados como población, economía, educación sigue arrastrando varios déficits. Particularmente agudo es el de la desigualdad y la pobreza. Si bien es cierto que se vienen destinando cantidades importantes a atender este flagelo y, también que ahora se cuenta con conocimientos y metodolo-



gías mejor diseñadas para conocer el fenómeno, lo cierto es que no ha sido posible poder romper la “transmisión de la pobreza” mediante el desarrollo de capital humano para su inserción en el mercado de trabajo con buenos empleos y bien remunerados.

En este libro Iliana Yaschine, investigadora del PUEB-UNAM, doctora en ciencias sociales con especialidad en sociología por El Colegio de México, estudia la movilidad social intergeneracional y el logro ocupacional de un grupo de jóvenes de hogares rurales en condiciones de pobreza extrema; en particular, analiza los efectos del programa Oportunidades que desde 1997 ha sido el principal instrumento de la política social de los gobiernos dirigido a los hogares en pobreza extrema (ahora nombrado Prospera). Se trata de uno de los programas pioneros en Latinoamérica que, originalmente, fue concebido como una estrategia para la superación intergeneracional de la pobreza y, de hecho, ha sido considerado como un programa “a seguir” en el campo de las transferencias económicas condicionadas. Durante sus primeros años de operación se le consideró exitoso, en la medida en que se registraron efectos positivos sobre diversos indicadores educativos, de salud, de nutrición y de vivienda, entre otros.

En el libro, que de hecho fue la tesis de doctorado de la autora, se investiga si el programa Oportunidades podrá incidir en romper la re-

producción intergeneracional de la pobreza, mediante una incorporación laboral favorable de los beneficiarios. Para ello, Yaschine se da a la tarea de analizar tanto las características laborales como los rasgos de movilidad ocupacional intergeneracional, así como el proceso de logro ocupacional de jóvenes beneficiarios; también estima los efectos del programa sobre la movilidad ocupacional entre generaciones y su logro ocupacional.

“La proposición teórica que guía esta investigación plantea que la posibilidad de incidencia del programa Oportunidades, sobre la desigualdad de oportunidades que enfrentan sus beneficiarios en el mercado laboral, está mediada por un conjunto de factores micro y macro-sociales que interactúan y que van más allá del nivel del capital humano alcanzado... La movilidad ocupacional intergeneracional de los jóvenes y su logro ocupacional están determinados, entre otros factores, por la rigidez del sistema de movilidad social, las características del sistema de protección social y el sistema educativo, las características de la demanda de fuerza de trabajo existente en los mercados laborales... En esta lógica vale la pena preguntarse si el incremento del capital humano de estos jóvenes a través de las acciones de Oportunidades, considerando la estructura de oportunidades que enfrentan y sus características individuales, constituye un factor suficiente para lograr su ascenso socioeconómico por la vía laboral en condición de igualdad de oportunidades” (p. 114).

Así, los hallazgos de la autora muestran las limitaciones del programa Oportunidades para influir sobre la herencia intergeneracional, lo que en su opinión son atribuibles tanto a rasgos propios del diseño como a la existencia de un contexto en el que las instituciones, las políticas públicas y el desempeño económico favorecen la reproducción de la desigualdad y la pobreza.

---

#### Latinoamérica: capitalismo variado

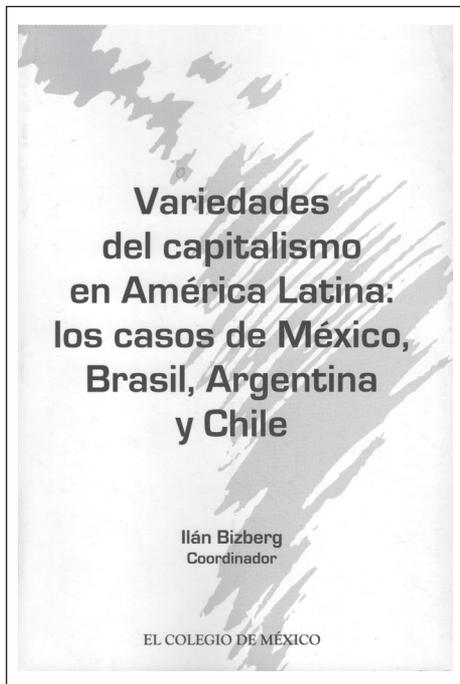
---

**Ilán Bizberg** (coord.), *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, México, El Colegio de México, 2015.

**I**ntegrado por ocho capítulos (Tipos de capitalismo; Las coaliciones sociopolíticas y las trayectorias de los capitalismo latinoamericanos; La diversidad de los federalismos en América Latina: Argentina, Brasil y México; ¿Democra-

cias diferentes? México, Brasil y Argentina; El problema del tipo de cambio y la posibilidad de revertir la desindustrialización; Tipos de capitalismo y sistemas de protección social; Los sistemas de relaciones laborales y las políticas públicas en cuatro países de América Latina: rupturas, continuidades y contradicciones, y Los vendedores ambulantes en México y en São Paulo frente a la rehabilitación de los centros históricos), ensayos que buscan desmitificar la idea de que sólo hay un camino al desarrollo.

En este esfuerzo reflexivo, los autores quieren entender por qué algunos de los países denominados emergentes parecen estar insertos en la senda del crecimiento y otros no. En la introducción al voluminoso texto (694 páginas) se asienta que a pesar de que buena parte de la bibliografía del llamado institucionalismo económico ha interpretado como una “desviación” el hecho de que las economías no sigan de manera literal y lineal las reglas del discurso económico imperante, los autores comparten la visión de Dani Rodrik, economista turco, profesor de Harvard y Princeton, para quien hay una sola economía pero diferentes vías para el desarrollo.



Así, se dieron a la tarea de estudiar los diferentes caminos que se han explorado en el mundo desarrollado: uno dominado por el mercado (Estados Unidos); otro por actores sociales (Alemania); otro por el Estado (Francia); uno más donde predominan los bancos y las empresas productoras y comercializadoras (Japón, Corea, Taiwán), y otro donde el Estado de bienestar es uno de los ejes económicos más significativos (algunos países pequeños del norte de Europa).

Los autores estudiaron algunos de los países latinoamericanos “en los que pensamos que había modelos económicos contrastantes: Brasil, México, Argentina y Chile”. Y señalan que, a diferencia de autores que han propuesto un tipo de capitalismo generalizable al continente, determinado por la desigualdad y la heterogeneidad, en su opinión hay tres tipos de capitalismo.

La selección de los países, como se puede suponer, resultó tras un estudio que realizaron de las trayectorias históricas (sistemas políticos, inserción en la economía mundial, capacidad y autonomía estatal). “Brasil se caracteriza por un capitalismo orientado por el Estado y dirigido hacia el mercado interno (aunque apoya de manera importante sus exportaciones); Chile presenta un capitalismo regulado por el Estado (de manera subsidiaria al capital privado) dirigido hacia el mercado externo; México muestra un capitalismo desregulado y subordinado al mercado externo, y el caso de Argentina es un híbrido inestable que, según la coalición gobernante y la relación sociopolítica dominante, se alinea con uno u otro tipo de capitalismo” (pp. 13-14).

Si bien no es un libro de lectura fácil, sí es un texto que resulta oportuno, en tanto que ayuda a desmitificar el discurso neoliberal que, contra viento y marea, incluso ahora cuando sigue sin ser posible afirmar que el mundo haya dejado atrás la crisis de 2008-2009, sigue empeñado en señalar que el camino es sólo uno.

Es por ello que son bienvenidos todos los esfuerzos reflexivos que, como los expresados en *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, contribuyen a expandir el mirador de las visiones y reflexiones.

# Índice temático de los números 1 a 40 de *Configuraciones*

## América Latina

- BIELSA, Rafael A., "Desagravio a nuestro populismo", **25**
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, "Método y pasión en Celso Furtado", **16**
- CAMUS, María E., y Marcelo CONTRERAS, "La perspectiva liberal. Entrevistas con Gonzalo Martner y Enrique Correa", **5-6**
- CARDIM DE CARVALHO, Fernando J., "El gobierno de Lula y la verdadera lección argentina", **10-11**
- ESCUADERO, Roberto, "Chile, pasado y presente", **10-11**
- GAZOL SÁNCHEZ, Antonio, "La integración de América Latina en el marco del ALCA", **8-9**
- GÓMEZ BRUERA, Hernán, "Brasil y México: que los números hablen", **34**
- HARDY, Clarisa, "¿Crecimiento o igualdad? Una polémica artificial", **5-6**
- IBARRA, David, "El neoliberalismo en América Latina", **28**
- LANZARO, Jorge, "Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la socialdemocracia", **27**
- MONSIVÁIS, Carlos, "Profecía en el sorteo de las ruinas (de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI)", **17**
- MUJICA, José, "El capitalismo parece haber dado todo de sí", entrevista de Carlos Gabetta, febrero de 2015, **38**
- NAVARRETE, Jorge Eduardo, "Visiones de la democracia en América Latina", **15**
- PALMA, Andrés, y Ángeles SÁNCHEZ Díez, "La política fiscal en Chile; el cálculo del balance estructural del gobierno central", **19**
- PETKOFF, Teodoro, "Venezuela: ¿dónde estamos parados?", **24**
- RUESGA, Santos M., y Julimar DA SILVA BICHARA, "La fiscalización de los capitales 'golondrinos' en Latinoamérica. El caso de Brasil", **19**
- SMARTH, Rosny, "Nuevos actores: la fuerza de la ciudadanía en Haití", **8-9**
- VEGA, Juan Enrique, "Apuntes sobre el malestar: política y juventud (hipótesis sobre la reconfiguración del espacio público)", Chile, **32**

- VITELLI, Guillermo, "La economía argentina: los males de la convertibilidad de la moneda", **7**
- , "Los gobiernos en Argentina: la transformación de la democracia en oclocracia", **29**

## Chiapas

- PÉREZ RUIZ, Maya Lorena, "Los 'hombres verdaderos' en el Desierto de la Soledad", **3-4**
- , "Otro escenario, ¿la misma confrontación?", **5-6**
- WARMAN, Arturo, "La propuesta de la Cocolpa", **3-4**

## Creación literaria

- ACOSTA, Andrés, "Famous Last Word, Inc.", **15**
- AGUILAR, Luis Miguel, "Dos poemas", **15**
- CHIMAL, Alberto, "El descubrimiento", **12-13**
- ESTAÑOL, Bruno, "Cuento con retrato", **23**
- FERNÁNDEZ, Bernardo (Bef), "Lejos de casa", **17**
- FERNÁNDEZ GRANADOS, Jorge, "El aprendiz", **3-4**
- GARCÍA BERGUA, Alicia, "Dos poemas", **18**
- GARCÍA BERGUA, Ana, "El tres", **28**
- GOMÍ, Anamari, "Ya sabes mi paradero", **7**
- GUILLEN, Claudia, "La gota", **19**
- , "Victoria y el árbol", **24**
- , "Dígame usted si no", **29**
- HUERTA, David, "Zeitgeist", **1**
- , "Jaime Reyes", **14**
- , "Contra los muros", **31**
- , "Ayotzinapa", **38**
- HUERTA, Efraín, "¡Mi país, oh mi país!", **23**
- LAVÍN, Mónica, "La falsa escritora", **8-9**
- , "El asa", **20**
- MOLINA, Mauricio, "La noche de la Coatlicue", **26**
- PALOU, Pedro Ángel, "Sutil engaño", **5-6**
- PARRA, Eduardo Antonio, "La gloria del Campeón", **2**
- PATÁN, Federico, "Cárcel", **27**
- RIVERA, María, "Día de muertos", "Estas cosas", "Respuesta", **10-11**
- ROMERO ROBLEDOS, Jaime, "El sueño de Carmen", **16**

ROSADO, Juan Antonio, "El miedo lejano", **22**  
SALMERÓN, Pedro, "El duelo", **30**  
VILLASEÑOR ANDRADE, Víctor Manuel, "Encuentro divino", **25**

### **Cultura y medios**

ARTEAGA, Alejandro, "2666, un sondeo a la penumbra", **24**  
BARNÉS, María Luisa, "El análisis de las adaptaciones cinematográficas de obras literarias", **22**  
—, "La *vaquilla*, la España muerta de Berlanga", **25**  
—, "El cuerpo en *eXistenZ*, de David Cronenberg", **28**  
CARREÑO CARLÓN, José, "Comunicación pública: bloqueos y desbloqueadores de la transición", **10-11**  
CAZALS, Felipe, "La imposición estadounidense al doblaje de las películas en territorio nacional", **8-9**  
IBARRA, David, "Efraín Huerta: talento y liberación", **36-37**  
LOMELÍ VANEGAS, Leonardo, "Enamorada", **25**  
MONSIVÁIS, Carlos, "La cultura en la era de los misiles", **10-11**  
—, "Los medios (onerosos) de la democracia", **15**  
PAZÉ, Valentina, "Libertad y contexto. Sobre los fundamentos del multiculturalismo", **17**  
SBERT, José María, "El texto moderno y el sueño cibernético", **12-13**  
TOSTADO, Conrado, "Buscar en otra parte", **10-11**  
TREJO DELARBRE, Raúl, "El imperio del *marketing* político. Cuando las imágenes desplazan a las ideas", **2**  
—, "Los medios que quisiéramos", **10-11**  
—, "Democracia cercada. Política y políticos en el espectáculo mediático", **12-13**  
VILLALOBOS ÁLVAREZ, Rebeca, "La crítica de O'Gorman a la historiografía naturalista y al pensamiento de Leopold von Ranke", **19**

### **Derecho y justicia**

BARREDA, Luis de la, "Derechos humanos y procuración de justicia: rutas desiguales", entrevista de Antonella Attili y Luis Salazar, **5-6**

CARBONELL, Miguel, "Descontextualizar la xenofobia: una propuesta", **20**  
CEPPA, Leonardo, "Habermas: derecho constitucional *versus* derecho económico", **26**  
CORDERA CAMPOS, Rolando, "El derecho al desarrollo y la justicia social", **21**  
—, y Ana GALVÁN CHÁVEZ, "El caso Posadas y la justicia en México", **15**  
COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Derecho y justicia", entrevista de Antonella Attili y Luis Salazar, **3-4**  
—, "Divorcio e igualdad de género", **22**  
FERRAJOLI, Luigi, "Sobre los derechos fundamentales", **20**  
—, "Criminalidad y globalización", **21**  
—, "Derecho y dolor", **23**  
GUASTINI, Riccardo, "Técnicas de la interpretación constitucional", **21**  
IBARRA, David, "Estado de derecho, Constitución e instituciones", **15**  
LAMAS, Marta, "La larga marcha hacia la despenalización del aborto en la Ciudad de México", **26**  
MADRAZO LAJOUS, Alejandro, "El Tribunal falló", **26**  
RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, "Discriminación y liberalismo", **7**  
SALAZAR, Pedro, "La relevancia de contar con una nueva ley de amparo", **34**  
SALINAS BERISTÁIN, Laura, "Hacia la igualdad real de hombres, mujeres, niños y niñas", **5-6**  
SANTIAGO JUÁREZ, Mario, "Estudio sobre la legitimidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", **21**  
ZAGREBELSKY, Gustavo, "Jueces constitucionales", **21**

### **Los dilemas de la democracia**

ATTILI, Antonella, "Ciudadanía, sociedad civil y redefinición de los espacios públicos", **10-11**  
—, "Hacia el Estado de derecho. Perspectiva para consolidar la democracia en México", **23**  
BECERRA, Ricardo, Luis Emilio GIMÉNEZ-CACHO y Ciro MURAYAMA, "Las condiciones de la gobernabilidad", **2**  
—, "¿Cómo se gobierna la pluralidad? (o la urgencia de la *postransición*)", **10-11**  
—, "2007: la reforma de la democracia", **30**

- , “El interés general en su desdicha”, **31**
- BUENDÍA HEGEWISCH, José, “La reforma política para el Distrito Federal”, **5-6**
- CARDIM DE CARVALHO, Fernando J., “Democracia política y aspiraciones incumplidas”, **3-4**
- CASTAINGTS TEILLERY, Juan, “Reflexiones sobre la crisis política mexicana”, **33**
- CORDERA CAMPOS, Rolando, “Sobre las coordenadas de la oferta política de Democracia Social”, **1**
- , “José Woldenberg: *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*”, **19**
- , “La transición democrática, una mirada a su historia”, **33**
- , “La transición de la transición: ¿hacia dónde?, ¿hasta cuándo?”, **34**
- , “Notas sobre el Estado necesario”, **38**
- , “Fito confiesa”, **38**
- , y Adolfo SÁNCHEZ REBOLLEDO, “Los cien días de Fox: las disonancias de la transición”, **5-6**
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Tres reflexiones sobre la eficacia en los sistemas de gobierno”, **40**
- ESCOBAR TOLEDO, Saúl, “La izquierda que vivimos”, **38**
- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, “La experiencia reciente del Congreso mexicano (LVII y LVIII legislaturas)”, **12-13**
- FERNÁNDEZ, Raúl, “Economía criminal, violencia social y crisis política en Guerrero”, **38**
- GALVÁN CHÁVEZ, Ana, “Semblanzas de Carlos Pereyra”, **1**
- GARCÍA SOLER, León, “Financiamiento público de los partidos políticos”, **10-11**
- GIMÉNEZ-CACHO, Luis Emilio, “La hora de las cuentas. Para saber cómo gastan los partidos”, **12-13**
- , y Adrián PÉREZ CORTÉS, “Evaluación del estado de la democracia mexicana”, **40**
- IBARRA, David, “Reforma del Estado y democracia”, **3-4**
- LAMAS, Marta, “Un eje en la construcción de ciudadanía”, **1**
- LOMELÍ VANEGAS, Leonardo, “La supervivencia política posrevolucionaria”, **18**
- MERCADO, Patricia, “Género, laicismo y ciudadanía”, **2**
- MONSIVÁIS, Carlos, “El laicismo: notas sobre el destino (a fin de cuentas venturoso) de las libertades expresivas”, **7**
- MURAYAMA, Ciro, “Votos y escaños en el Senado: una revisión de su historia y una propuesta”, **8-9**
- , “Pendientes obligados de la reforma electoral”, **12-13**
- , “Los límites económicos de la alternancia”, **18**
- , “*Después de la transición*, de José Woldenberg”, **19**
- , “Precampañas y actos anticipados de campaña: ¿inhibir el poder del dinero o inhibir la política?”, **29**
- NOVELO U., Federico, “Desarrollo y democracia en México”, **23**
- PANTOJA MORÁN, David, “Rosanvallon y la sociedad de los iguales”, **33**
- PARAMIO, Ludolfo, “Los movimientos y los partidos ante la crisis de la política”, **1**
- PESCHARD, Jacqueline, “Elecciones en 2003. El alejamiento de las urnas”, **12-13**
- , “Democracia y ciudadanía”, **15**
- , “Candidaturas independientes: ¿derecho fundamental o mecanismo antisistema?”, **40**
- RAPHAEL DE LA MADRID, Ricardo, “Democracia y clientelismo”, **1**
- , “Reflexiones sobre los Estatutos de Socialdemocracia: el Partido de la Rosa”, **8-9**
- [Redacción] “Democracia eficaz”, **3-4**
- RINCÓN GALLARDO, Gilberto, “Presentación pública de la Fundación Carlos Pereyra”, **1**
- ROMERO, Jorge Javier, “El clientelismo redivivo”, **1**
- SALAZAR CARRIÓN, Luis, “Más allá de la transición”, **1**
- , “Saldos de una transición confusa”, **8-9**
- , “El Estado y las precondiciones de la democracia”, **10-11**
- , “Política y democracia en México”, **12-13**
- , “Saldos políticos de la alternancia”, **18**
- SALTALAMACCHIA ZICCARDI, Natalia, “Seis años sin tocar puerto: el legado diplomático de Vicente Fox”, **18**
- SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo, “Democracia Social: derechos humanos y diversidad”, **2**
- , “Apostillas a un texto sobre desigualdad y política”, **31**
- , “México, país de izquierda (1991)”, **33**
- SCHETTINO, Humberto, “Populismo, participación y consolidación de la democracia”, **5-6**
- TREJO DELARBRE, Raúl, “Para después de las elecciones: una agenda para los medios”, **18**

- WOLDENBERG, José, “¿Inicio o fin de la transición democrática”, **10-11**
- , “La democracia en México: realidades y retos”, **12-13**
- , “Para después de las elecciones: una agenda política”, **18**
- , “Pereyra y la democracia”, **30**
- , “La devaluación de los partidos y la exaltación de los ciudadanos”, **31**
- , “Socialdemocracia para México”, **33**
- , “Volver a lo básico”, **35**
- , “Del IFE al INE y algo más”, **36-37**

### Documentos

- “Análisis de las iniciativas de legislación reglamentaria de la reforma energética”, Manuel Aguilera, Francisco Javier Alejo, Jorge Eduardo Navarrete y Ramón Carlos Torres, PUEB, **36-37**
- “Aprender a vivir en la diversidad”, intervención de Gilberto Rincón Gallardo en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durbán, Sudáfrica, septiembre de 2001, **7**
- “Balance general de la campaña electoral y de nuestro partido”, documento presentado por Ricardo Raphael de la Madrid en el Pleno del Consejo Político Federal de Democracia Social, 15-16 de julio de 2000, **2**
- “Carta abierta de una keynesiana a un marxista ortodoxo”, Joan Robinson, 1953, **36-37**
- “Carta encíclica *Laudato si'* sobre el cuidado de la casa común” (fragmentos), papa Francisco, 18 de junio de 2015), **39**
- “Declaración de Berlín. Cambiar de curso – en pro de una vida digna”, resolución del Congreso Internacional de IG Metall, 5-7 de diciembre de 2012, **34**
- “Declaración de París”, XXXI Congreso de la Internacional Socialista, París, 8-10 de noviembre de 1999, **1**
- “El centro en Alemania”, discurso del canciller Gerhard Schröder ante el Congreso Nacional del Partido Socialdemócrata de Alemania, 20 de febrero de 2002, **8-9**
- “El desarrollo ayer y hoy: idea y utopía”, Rolando Cordera Campos, intervención en la Cátedra Raúl Prebisch de la CEPAL, 29 de abril de 2014, **36-37**
- “El futuro de Democracia Social”, ponencia de Gilberto Rincón Gallardo ante el Pleno del Consejo Político Federal de Democracia Social, 15-16 de julio de 2000, **2**
- “Fortalecer el entramado democrático”, informe presentado por Luis Salazar a la Asamblea General del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 9 de febrero de 2001, **5-6**
- “Globalización, el inmenso desafío”, Fundación Jean Jaurès e Instituto Lula, 11-12 de diciembre de 2012, **34**
- “Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal”, 19 de diciembre de 2007, **26**
- “Manifiesto ante los grandes problemas de México”, varios firmantes, agosto de 2015, **39**
- “Manifiesto por la construcción de un nuevo modelo democrático de Estado de bienestar”, Seminario Universitario de la Cuestión Social, 22-24 de noviembre de 2011, **32**
- “México ante la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo. Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal” (Sumario), varios autores, Rolando Cordera Campos (coord.), 26 de marzo de 2012, **32**
- “México: las ruinas del futuro”, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, **38**
- “Ocho compromisos para la consolidación de la democracia social y la gobernabilidad”, Plataforma electoral 2000-2006 de Democracia Social partido político nacional, México, 2000, **1**
- “Palabras de Adolfo López Mateos al pueblo de México en el acto de nacionalización de la industria eléctrica”, 27 de septiembre de 1960, **36-37**
- “Paz, democracia y autonomía de los pueblos indios”, discurso de arranque de campaña de Gilberto Rincón Gallardo, candidato a la Presidencia de la República de Democracia Social, Ocosingo, Chiapas, 23 de enero de 2000, **1**
- “¿Qué hacer para crecer?”, intervención de Carlos Tello, **30**
- , intervención de José Narro Robles, **30**
- , intervención de Mario Luis Fuentes, **30**
- “Retrato de un país desfigurado”, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 7 de agosto de 2015, **39**
- “Sustentabilidad ambiental del desarrollo: ha-

- cia una estrategia nacional”, propuesta de estrategia integral elaborada por el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (Ceiba), **21**
- “Una agenda socialdemócrata para México”, Gilberto Rincón Gallardo, **3-4**
- Economía y sociedad**
- ALEJO, Francisco Javier, “El reto del equilibrio regional”, **3-4**
- , “La reforma hacendaria y las prioridades nacionales”, **35**
- BARRANCO, Bernardo, “La economía política del catolicismo”, **24**
- BAZDRESCH R, Carlos, “La problemática de la macroeconomía mexicana”, **30**
- BLANCO, José, “El Estado y la reforma de mercado”, **2**
- , “Del Consenso de Washington al consenso nacional”, **10-11**
- CABRERA ADAME, Carlos Javier, y Aníbal GUTIÉRREZ LARA, “Gasto y política social, 1982-2006”, **28**
- CASAR, José, “¿Urbanización trunca?”, **40**
- CORDERA CAMPOS, Rolando, “Sobre el presidencialismo económico y su crepúsculo”, **2**
- , “Globalización sin equidad: sobre la economía política del cambio democrático en México”, **8-9**
- , “El Estado: usos, abusos, desusos”, **17**
- , “La cuestión petrolera de México: algunas dimensiones básicas”, **28**
- , “Más allá de la focalización. Política social y desarrollo en México”, **29**
- , “La idea del desarrollo ayer y hoy: el desarrollo como derecho”, **35**
- CORTÉS, Fernando, “Estado, política social y desigualdad”, **32**
- FLORES, Margarita, “Notas en torno a la igualdad y el derecho al desarrollo”, **38**
- FUENTES, Mario Luis, y Rolando CORDERA, “Recuperar el desarrollo como responsabilidad del Estado”, **32**
- GALVÁN CHÁVEZ, Ana, “Proponiendo rutas”, **34**
- GARCÍA MEDRANO, Renward, “Es la política económica, estúpido”, **30**
- GAZOL SÁNCHEZ, Antonio, “Un debate necesario: el futuro del TLCAN”, **15**
- , “¿Para qué sirve el comercio exterior?”, **22**
- , “Tres instituciones sin rumbo”, **26**
- , “A seis años del inicio de la Ronda de Doha”, **27**
- GORDILLO, Gustavo, “Apenitas arriba y a punto de caer: las clases medias precarias”, **34**
- GUTIÉRREZ LARA, Aníbal, “Enemigo en casa. Una lectura obligada”, **24**
- IBARRA, David, “¿Realidades o subterfugios ideológicos?”, **5-6**
- , “Política, economía y democracia”, **10-11**
- , “Derechos sociales exigibles o ilegitimidad política”, **14**
- , “Globalización y políticas nacionales”, **16**
- , “Limitantes a los servicios nacionales de salud”, **18**
- , “Política social”, **22**
- , “Gobierno y poder de las empresas”, **25**
- , “El pensamiento evolutivo de la CEPAL”, **30**
- , “Unidad y fragmentación de las políticas públicas”, **33**
- , “Los impedimentos económicos nacionales”, **34**
- , “Crisis y reformismo en México”, **35**
- , “Mercados abiertos y pactos sociales”, **39**
- JUSIDMAN, Clara, “La vida digna. ¿Quién se ocupa del bienestar de las personas?”, **38**
- LOMELI VANEGAS, Leonardo, “Economía, evolución e instituciones”, **17**
- , “*Nexos* y la economía (1978-2008)”, **29**
- LÓPEZ G., Julio, “El Estado y la lucha contra el desempleo”, **1**
- MARTÍNEZ LEYVA, Juan Eduardo, “¿Qué pasó con la banca?”, **7**
- MARTUSCELLI, Jaime, “Reflexiones sobre una época... y sobre Rafael Cordera Campos”, **35**
- NAVARRETE, Jorge Eduardo, “El Estado, protagonista del desarrollo”, **24**
- NOVELO U., Federico, “La política comercial de Estados Unidos y sus efectos en México”, **3-4**
- , “La revolución keynesiana”, **36-37**
- , “Una lectura oportuna”, **40**
- OCAMPO, José Antonio, “Retomar la agenda del desarrollo”, **5-6**
- OCAMPO ARENAL, Emilio, “El crecimiento económico de México”, **31**
- PASCUAL MONCAYO, Eduardo, “Desigualdad regional y pobreza en México”, **7**
- RABASA KOVACS, Tania, “El nuevo regionalismo y la globalización: ¿fenómenos excluyentes o complementarios?”, **28**
- RASCÓN, María Antonieta, “Encuentros en el feminismo”, **31**

- RUIZ NÁPOLES, Pablo, "El adelgazamiento del Estado como factor causal de la ingobernabilidad aparente", **38**
- TELLO MACÍAS, Carlos, "México 2003: ¿qué federalismo?", **10-11**
- , "Sobre un acuerdo fiscal básico", **24**
- , "El laberinto de las finanzas públicas mexicanas", **34**
- , "México y la reforma fiscal", **35**
- , "Consideraciones en torno a las finanzas públicas en México", **36-37**
- , "Enrique Cárdenas: *El largo curso de la economía mexicana*", **39**

### Educación

- CORDERA CAMPOS, Rafael, y Diana SHEINBAUM LERNER, "Los retos de la autonomía universitaria en la sociedad del conocimiento", **23**
- LOMELÍ VANEGAS, Leonardo, "Estado y universidad: antecedentes de una relación compleja y ambigua", **1**
- PEIMBERT SIERRA, Manuel, "Más maestros para más universidades", **24**
- , "La americanización de la ciencia", **26**
- PÉREZ PASCUAL, Rafael, "La educación en el México del año 2000", **2**
- , "El congreso universitario y la reforma de la UNAM", **7**
- , "La educación pública como proyecto nacional", **10-11**
- ROMERO, Jorge Javier, "Un proyecto educativo para la equidad", **7**
- , "La reforma educativa en perspectiva", **35**

### Energía

- Comité Asesor del FAP para la Reforma Petrolera, "Los dictámenes de la reforma petrolera y las *trece líneas rojas*", **29**
- ECHVERRÍA, Bolívar, "El petróleo y la cultura mexicana", **28**
- GERSHENSON, Antonio, "Mercado y planeación en la industria eléctrica", **8-9**
- NAVARRETE, Jorge Eduardo, "México: energía y globalidad", **20**
- TELLO MACÍAS, Carlos, "Situación financiera y presupuestal de Petróleos Mexicanos: vías para mejorarla", **28**
- TORRES, Ramón Carlos, "El petróleo en México: ¿anemia o anomia?", **31**

- , "La energía en México, reflexiones desde la política económica", **33**
- , "Para qué la reforma energética", **34**
- , "Desafíos inmediatos de la reforma energética", **39**

### Globalización

- ATTILI, Antonella, "Soberanía y orden global", **14**
- CORDERA CAMPOS, Rolando, "Frente a la globalización: el derecho al desarrollo y el desarrollo de los derechos", **14**
- COUTO, Fernando, "Consecuencias macroeconómicas del estancamiento secular", **38**
- FUENTES, Mario Luis, "La globalización en el mundo: posibilidades sin límites y los límites necesarios", **38**
- GALVÁN CHÁVEZ, Ana, "Globalización y déficit democráticos", **8-9**
- LERMAN ALPERSTEIN, Aída, "Globalización-regionalización: debate actual", **22**
- VEGA NAVARRO, Ángel de la, "El capitalismo patrimonial globalizado y su regulación", **38**

### Historia

- DÍAZ MALDONADO, Rodrigo, y Carlos Germán GÓMEZ LÓPEZ, "Juárez en el pensamiento histórico de Bulnes. Ensayo de interpretación", **19**
- FLORESCANO, Enrique, "Mitos, historia, nacionalismo e identidades colectivas", **5-6**
- FRANCO, Antonio, "La guerra no puede ser tan perversa", **16**
- GALVÁN CHÁVEZ, Ana, "Miguel León-Portilla: la palabra-recuerdo", **5-6**
- , "Postales de vida e historia", **7**
- , "Luis González y González: lo particular de la historia", **14**
- LOMELÍ VANEGAS, Leonardo, "De interinos, provisionales y sustitutos: las presidencias breves del siglo xx", **19**
- MATUTE, Alvaro, "La historia como ideología", **17**
- MONSIVÁIS, Carlos, "'Señores, a orgullo tengo el ser antiimperialista' (En el centenario de Valentín Campa)", **14**
- SALMERÓN SANGINÉS, Pedro, "¿Por qué estalló la revolución de 1910?", **29**
- SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo, "'Si me quieres escribir'. Apuntes en torno a los 'internacionales' mexicanos en España, 1936-1939", **30**

### ***In memoriam***

- BUENO, Gerardo M., "Víctor L. Urquidi: *in memoriam*", **16**
- CAZALS, Felipe, "Pedro Armendáriz Pardo: *in memoriam*", **32**
- GAZMURI, Jaime, "Juan Enrique Vega: *in memoriam*", **33**
- GOMÍS, Anamari, "Mi memoria de Juan Rulfo", **16**
- GONZÁLEZ GOTTDIENER, Natalia, "Negación al epitafio", **23**
- LIMÓN ROJAS, Miguel, "Arturo Warman", **14**
- MONSIVÁIS, Carlos, "Óscar González López, *in memoriam*", **23**
- MURAYAMA RENDÓN, Ciro, "Emilio Caballero: economista y maestro insustituible", **36-37**
- SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo, "Un hombre de izquierda", **23**
- ORTIZ TEJEDA, Carlos, "Se murió mi amigo. *In memoriam* Jesús Salazar Toledano", **32**

### **Medio ambiente y desarrollo sustentable**

- AGUIRRE, Pedro, y Alejandra RETA, "El reto verde", **1**
- BARRANCO, Bernardo, "*Laudato si'*, la encíclica emergente del papa Francisco", **39**
- CARABIAS, Julia, "Ecología y globalización", entrevista de Antonella Attili, **2**
- CARRASCO, Rosalba, y Enrique PROVENCIO, "Calidad integral de vida y superación de la pobreza", **5-6**
- LUISELLI, Cassio, "China y su desafío ambiental. ¿Cambio civilizatorio?", **36-37**
- MONTES DE OCA LUJÁN, Rosa Elena, "Comentario sobre *Agua, medio ambiente y sociedad*", **20**
- , "Cuarto informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático", **24**
- , y Roberto CABRAL BOWLING, "Crecimiento, sustentabilidad climática y combate a la pobreza", **40**
- NAVARRETE, Jorge Eduardo, "La COP21 y combustibles fósiles", **40**
- PROVENCIO, Enrique, "¿Y el desarrollo sustentable?", **10-11**
- RELO, Fernando, "Economía del crecimiento vs. equilibrio climático", **39**
- SARUKHÁN, José, "El papa del Antropoceno", **39**
- TOLEDO, Víctor M., "Ecología, globalización y sustentabilidad: la filosofía política del nuevo milenio", **1**

- TUDELA, Fernando, "La COP21 y el Acuerdo de París", **40**

### **El mundo rural**

- GALVÁN CHÁVEZ, Ana, "Luces y sombras del campo mexicano", **10-11**
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, y Mireya TORRES RAMÍREZ, "Crisis agrícola y de seguridad humana en Zacatecas", **36-37**
- GORDILLO, Gustavo, "La reconstrucción de las instituciones rurales... (¿y también de nuestras certidumbres?)", **27**
- , "Balcanizando sociedad y Estado: política social y política productiva en el medio rural", **39**
- MONTES DE OCA LUJÁN, Rosa Elena, "Por qué reinventar el desarrollo rural", **3-4**
- NOVELO U., Federico, "El diálogo social en el campo mexicano", **19**

### **El mundo del trabajo**

- GIMÉNEZ-CACHO, Luis Emilio, "En el mundo opaco de la estadística sindical", **10-11**
- , "La iniciativa de reforma laboral: bastante menos de lo que el país necesita", **33**
- LOMELÍ VANEGAS, Leonardo, "La seguridad social en México", **5-6**
- , "Una historia sin fin: los problemas no resueltos de la seguridad social en México", **10-11**
- , "Pertinencia y viabilidad del incremento de los salarios mínimos reales en México", **36-37**
- MÁRQUEZ PADILLA, Carlos, "Reforma laboral integral", **5-6**
- NOVELO U., Federico, "Situación actual y perspectivas de la migración de México a Estados Unidos", **15**
- Ros, Jaime, "El papel de la política salarial en una estrategia de fortalecimiento del mercado interno", **32**
- , "Salario mínimo o salario digno", **40**

### **Palabra por palabra**

- (sección de Renward García Medrano<sup>†</sup>)
- "Comunicar y engañar", **16**
- "Lenguaje y poder", **17**
- "El instrumento para pensar", **18**

“El hombre es su lenguaje”, **19**  
 “Lenguaje y gramática, disciplinas distintas”,  
**20**  
 “Las palabras son puentes, no muros”, **21**  
 “Ideas, palabras, signos”, **22**  
 “Degradación del lenguaje y de la inteligencia”, **23**  
 “Corruptores del lenguaje”, **24**  
 “Castígalos, Señor, no saben lo que escriben”,  
**25**  
 “El sentido”, **26**  
 “Entendámonos”, **27**  
 “Mendacidad”, **28**

### **Pensamiento político**

BOBBIO, Norberto, “La persona y el Estado”, **8-9**  
 —, “Organicismo e individualismo: una antítesis”, **22**  
 BORJA, Jordi, “Memoria histórica y progreso democrático”, **18**  
 BOVERO, Michelangelo, “‘Comunidades’, ‘culturas’, ‘etnias’ y sus alrededores. Palabras amañadas, prejuicios difusos”, **10-11**  
 CASTAÑEDA, José Carlos, “Alexander Herzen”, **1**  
 —, “De la revolución a la medida: el camino del reformismo”, **2**  
 —, “Guerras étnicas y nuevo desorden mundial”, **3-4**  
 COLOM GONZÁLEZ, Francisco, “El fuste torcido de la hispanidad: ciudadanía y democracia en América Latina”, **7**  
 CORDERA CAMPOS, Rafael, “El futuro no es lo que era. Una conversación entre Felipe González y Juan Luis Cebrián”, **7**  
 —, y José Luis VICTORIA TOSCANO, “Los jóvenes de la capital”, **30**  
 CORDERA CAMPOS, Rolando, “Adolfo Sánchez Vázquez: por un socialismo idealmente existente”, **39**  
 CÓRDOVA, Arnaldo, “Norberto Bobbio y el marxismo”, **16**  
 —, “Antonio Gramsci. La cultura y los intelectuales”, **36-37**  
 ECHEVERRÍA, Bolívar, entrevista de Mauro Cerbino, José Antonio Figueroa y Julio Echeverría, **25**  
 ESCUDERO, Roberto, “Actitudes de Bobbio”, **14**  
 —, “Bobbio y los asuntos internacionales”, **20**  
 FERRAJOLI, Luigi, “Por una esfera pública del mundo”, **14**

FRANCO, Antonio, “Desafío de la migración”, **25**  
 GALVÁN CHÁVEZ, Ana, “Adolfo Sánchez Vázquez y el marxismo”, **2**  
 —, “Los tiempos de la política global”, **3-4**  
 —, “Nueva geopolítica: buscando la cuadratura del círculo”, **17**  
 GIMÉNEZ-CACHO, Luis Emilio, “El PRI contra sí mismo”, **5-6**  
 GORDILLO, Gustavo, “Casa en común o fortalezas asediadas”, **22**  
 —, y Arnaud DE VERDIÈRE, “La movilización social como medio de producción”, **12-13**  
 GRANADOS CASAS, Vanessa Jannett, “Eduardo Suárez y el nacionalismo económico en México”, **29**  
 HABERMAS, Jürgen, “¿Democracia o capitalismo?”, **35**  
 IBARRA, David, “Un texto aleccionador”, **20**  
 JUSIDMAN, Clara, “Las políticas sociales al fin del milenio”, **5-6**  
 LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio, “Alain Touraine: *Después de la crisis*”, **35**  
 MARTÍNEZ ULLOA, Carlos, “La exuberancia irracional de Alan Greenspan”, **26**  
 —, “El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México”, **28**  
 MAYER FOULKES, Benjamín, “*Ateologías*”, **22**  
 MONSIVÁIS, Carlos, “En el bicentenario del nacimiento de Benito Juárez”, **17**  
 NAVARRETE, Jorge Eduardo, “La (re)construcción de la política exterior mexicana”, **17**  
 —, “Tránsitos y transiciones”, **30**  
 NOVELO U., Federico, “La política exterior mexicana: el legado de Genaro Estrada”, **8-9**  
 PÉREZ MARTÍNEZ, Francisco Roberto, “Del ejercicio de la crítica”, **22**  
 PROVENCIO, Enrique, “La cuestión social en la reforma del Estado, o la reforma social del Estado”, **24**  
 RAMÍREZ GARRIDO, Jaime, “El socialismo bajo la mirada de Isaiah Berlin”, **1**  
 [Redacción] “Anthony Giddens en México”, **1**  
 [Redacción], “*Los socios de Elba Esther*”, **25**  
 —, “Desde el umbral de la paz: 90 años de Norberto Bobbio”, **1**  
 REYNA, José Luis, “Enzo Faletto (1935-2003): un intelectual latinoamericano”, **16**  
 ROBLES MALOOF, Jesús R., “Los derechos humanos en el pensamiento de izquierdas”, **23**  
 SALAZAR CARRIÓN, Luis, “La izquierda y el liberalismo”, **5-6**

- , “Norberto Bobbio. El orgullo de ser profesor”, **14**
- , “La lección de Bobbio desde lejos”, **16**
- , “Repensar el Estado”, **17**
- SÁNCHEZ DÍAZ, Gabriel, “PRD: la institucionalidad en trance”, **20**
- SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo, entrevista de Hernán Gómez Bruera, **14**
- , “Natalio Vázquez Pallares. Notas al vuelo”, **18**
- , y Ricardo BECERRA, “Un México para todos (comentarios)”, **15**
- TREJO, Evelia, “La crisis de la ideología de la Revolución mexicana”, **10-11**
- TREJO DELARBRE, Raúl, “Para no seguir en Babel. Una reseña de los juicios y reacciones ante el debate sugerido por Enrique Krauze”, **15**
- VENTURA, Julián, “México: la disputa por la nación. 25 años”, **18**
- VITALE, Ermanno, “El Occidente, ¿una idea vacía que se pierde?”, **17**
- WOLDENBERG, José, “La memoria en una época de transición”, **3-4**
- , “¿Qué país nos deja Fox?”, **20**
- , “El refugio de la memoria”, **32**
- Temas internacionales**
- ALEJO, Francisco Javier, “La relación México-Estados Unidos: vecindad compleja”, **18**
- ANGUIANO, Eugenio, “China e India en la globalidad”, **16**
- , “El Partido Comunista de China en el siglo XXI”, **31**
- , “China sacude al mundo, ¿o simplemente hace mucho ruido?”, **40**
- ARESTIS, Philip, y Malcolm SAWYER, “Una evaluación de la economía del nuevo laborismo británico”, **2**
- BALDERAS, Arturo, “Estados Unidos: dos proyectos de nación”, **15**
- , “Primero el cinismo, después el hartazgo y más tarde la represión”, **32**
- , “Estados Unidos y sus encrucijadas”, **33**
- , “Lo blanco, lo negro y lo gris en el gobierno de Obama”, **34**
- , “*Deconstructing Obama*”, **36-37**
- BONANTE, Luigi, “Terrorismo y guerra en el mundo actual”, **15**
- CARDIM DE CARVALHO, Fernando J., “Roosevelt y Keynes: algunas lecciones para Obama”, **30**
- FONTANA, Josep, “Después de la crisis”, **35**
- IBARRA, David, “Los dilemas de la democracia mundial”, **31**
- LUISELLI, Cassio, “México en la Sudáfrica de Mandela. Crónica de una primavera”, **35**
- MONDRAGÓN, Carlos, “Un país, dos sistemas de pobreza: los problemas de la medición y el combate a la pobreza en China”, **23**
- MURAYAMA, Ciro, “España: la pérdida del bienestar”, **40**
- NAVARRETE, Jorge Eduardo, “La presidencia mexicana del G20: una primera aproximación”, **32**
- OCHOA REZA, Enrique, “Un tribunal internacional para Líbano”, **25**
- PARAMIO, Ludolfo, “En el *Maelström*: la crisis de Europa”, **32**
- PIPITONE, Ugo, “La política en el horizonte internacional”, entrevista de Antonella Attili, **7**
- PIVETTI, Massimo, “Las estrategias de la integración europea y su impacto sobre Italia”, **34**
- PERROTINI HERNÁNDEZ, Ignacio, “La gran crisis financiera de Estados Unidos: causas y efectos de largo plazo”, **34**
- PROVENCIO, Enrique, “Lecturas sobre la época”, **31**
- ROMERO, Jorge Javier, “El laberinto español”, **40**
- ROS, Jaime, “Recordando a Andreu Nin, a los 75 años de su muerte”, **33**
- RUESGA, Santos M., “Breve balance económico de la legislatura española 2004-2007”, **27**
- , “Lo que hay detrás de la actual crisis económica. Una mirada de largo alcance”, **34**
- SALGÓ VALENCIA, Alejandro, “La geopolítica del Medio Oriente ante el reacomodo de la política internacional”, **19**
- SAMPEDRO, José Luis, “Carta al presidente del gobierno español”, **33**
- SOROS, George, “La burbuja de la supremacía norteamericana”, **14**
- VAROUFAKIS, Yanis, “Nuestra Primavera de Ateñas”, **39**
- WOLDENBERG, José, “La transición española”, **16**