



Bien Común

año XXIV / número 279 / junio 2018



CALIDAD DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Javier Brown César / Josué David Guerrero Trápala

Reflexión en torno...

Un catalizador emocional, político y
económico llamado fútbol
Carlos Lara G.

Agendas

Control democrático en los ayuntamientos
del país, la representación proporcional
Everardo Rojas Soriano



Conéctate
@frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestorT0rres Felicitades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o lytzamaconao@fundacion.pan.org.mx. about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://ti.gd/85eqm0>

1911. Nace en Morelia, Mich. Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa

1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, que bajo nos cotizamos. 4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #10añosalternancia y tamales. Acompañemos.

5:40 PM Jan 31st via web Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10añosalternancia. No olviden: 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton. 6:27 PM Jan 24th via web

@laundmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en: www.fundacionpreciado.org.mx/formacion/ESLIDER.html about 19 hours ago via web in reply to laundmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Osorio González Luna, de 1924 a 1964. February 9, 2011 8:03:38 PM CDT via web

@fernandolopez y ¿por qué dice esa Dra. Terec? Saludos. 12:33 PM Feb 1st via web in reply to fernandolopez



COLABORADORES

• **Javier Brown César**

Maestro en Administración Pública y Política Pública con mención honorífica de excelencia por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Es coordinador técnico de la Fundación Miguel Estrada Iturbide.

• **Benjamín Chacón Castillo**

Licenciado en ciencias de la Computación por la Facultad de Matemáticas de la UAY (Yucatán). Maestría en Administración Pública y Política Pública EGAP, por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

• **Josué David Guerrero Trápala**

Alcalde de Corregidora, Querétaro.

• **Salomón Guzmán Rodríguez**

Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México.

• **Carlos Lara G.**

Analista de la comunicación y la cultura. Tiene la Maestría en Comunicación con especialidad en la difusión de la ciencia y la cultura por el Instituto de Estudios Superiores y de Occidente (ITESO), la licenciatura en Ciencias y Técnicas de la Comunicación por la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA) y cursa el Doctorado en Derecho de la Cultura en la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es asesor parlamentario en el Senado de la República.

• **Everardo Rojas Soriano**

Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, con la Especialidad en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es Secretario General del Congreso del Estado de Nayarit, designado por la Trigésima Segunda Legislatura.

Editorial 3

Centrales

El colapso de la democracia en México.....5

Javier Brown César

Calidad de la democracia municipal.....24

Josué David Guerrero Trápala

Reflexión en torno...

Un catalizador emocional, político y.....38

económico llamado fútbol

Carlos Lara G.

Agendas

Control democrático en los ayuntamientos.....42

del país, la representación proporcional

Everardo Rojas Soriano

Dossier

Acuerdo de París sobre cambio climático:.....47

avances de los compromisos de México

Benjamín Chacón Castillo

Lo humano del desarrollo: una lectura de.....83

la encíclica *Laudato Si*

Carlos Castillo

Indicadores

Un análisis cuantitativo del fracaso de la estrategia.....93

de seguridad con Peña Nieto

Salomón Guzmán Rodríguez

**Presidente**

Damián Zepeda Vidales

Secretario General

Marcelo Torres Cofiño

Tesorero Nacional

Edgar Mohar Kuri

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Presidente

Damián Zepeda Vidales

Director General

Fernando Rodríguez Doval

Directora de Administración y Finanzas

María Belén del Carmen Montaña Salcido

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

**Director editorial**

Carlos Castillo López

Coordinador

Jonathan Sánchez López Aguado

Corrección, diseño y formación

José Luis Torres Vargas

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase

de actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Gobierno y Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1,500 ejemplares.

La revista **Gobierno y Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con

los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, CDMX.
Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Gobierno y Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, CDMX
Tel / Fax: 56 59 63 00
contacto@frph.org.mx

www.fundacionpreciado.org.mx

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación
mensual del



E

valuar la calidad de la democracia, sus avances y retrocesos, sus logros y sus defectos, resulta una tarea fundamental para entender el modo en que ésta responde a las necesidades y expectativas de las sociedades, así como para que sus actores principales puedan ir poco a poco afinando los mecanismos que permiten una convivencia donde la pluralidad, el debate, la rendición de cuentas y el Estado de derecho son o debieran ser valores, prácticas y herramientas para la vida cotidiana.

Esta capacidad de revisión es la que, precisamente, convierte a la democracia en el mejor de los regímenes de gobierno. La capacidad de adaptarse, de modificarse e inclusive de padecer retrocesos son parte inherente de sus características como modelo de gobierno, uno no estático y con posibilidad de responder a los cambios y, al final, a la voluntad de los ciudadanos. En democracia ninguna decisión es absoluta ni definitiva, siempre es posible enmendar y, frente al autoritarismo —cerrado y bajo la voluntad de uno solo—, ofrece la alternativa de explorar caminos nuevos e inexplorados.

Por todo lo anterior, si bien la democracia tiene en los procesos electorales una de sus etapas más visibles y trascendentes, existen periodos en los que es necesario reflexionar acerca de su estatuto, de cómo es que la ciudadanía vive y practica esos valores comunitarios que son indispensables para el buen funcionamiento de ese régimen de gobierno, de la manera en que las costumbres y los hábitos lo refuerzan o debilitan, incluso de la opinión que los gobernados tienen del propio sistema.

Uno de los instrumentos que en los últimos 15 años ha medido la calidad y la evolución de la democracia en nuestro continente es el índice Latinobarómetro: documento de publicación anual y que, país por país, ofrece una serie de indicadores que permiten una visión tanto general como particular de las prácticas sociales bajo este sistema político. Y es con base en esa medición que, en el presente número de Bien Común, Javier Brown César explora aquellos factores que inciden en la pérdida de apoyo a la democracia en México, acumulando, año con año, una reducción en la confianza que la ciudadanía tiene no solo en sus autoridades sino, más grave aún, en el propio modelo de gobierno.

Su conclusión, que describe como un “colapso” de la democracia en nuestro país, lejos de una retórica fatalista debe ser, en cambio, un aliciente para definir y emprender acciones y cambios, modificaciones urgentes que apunten desde todos los ámbitos de la vida pública aquellas prácticas y valores que permitan dar firmeza al edificio democrático nacional. El sentido de urgencia, de igual modo, deberá sin duda ser parte de la agenda no solo de legisladores y gobiernos tanto federales como locales, sino de todo aquel actor que participe de la vida pública: partidos, organizaciones, sindicatos, escuelas... La democracia es y debe ser construcción y práctica colectiva, no solamente la labor de unos cuantos que entre coyunturas y el día a día tienden a relegar este importante aspecto de nuestro país.

En complemento, Josué Guerrero Trápala detalla el recorrido democrático que ha tenido México en su vida municipal: desde la primera alternancia de partidos en ese ámbito, los cambios que se han buscado implementar los últimos setenta años, aquellos que se han convertido en auténticas transformaciones de la cultura política local, hasta los grandes retos que hoy aparecen en el panorama político y que tienen que ver con la manera en que se conforman los cabildos y la sindicaturas; interesante constatar que el modelo de “planilla” es, como lo describió Juan Molinar hace tres décadas, uno que anula la pluralidad, que destruye la posibilidad de la inclusión y que atenta contra la representatividad que debe distinguir a toda autoridad política.

Dedicamos, por otra parte, nuestra sección “Reflexión en torno a...” a un evento que en las próximas semanas mantendrá al mundo del deporte y a fanáticos del fútbol de los cinco continentes en vilo: la Copa Mundial Rusia 2018, que de la pluma de Carlos Lara es explorada desde el punto de vista de México como nación que tiene a ese deporte como el más importante, el que más apoyo recibe, el que moviliza personas, flujos de dinero, empresas e incluso ánimo colectivo en torno de una industria que parte de 11 jugadores y un balón, pero que se encuentra lejos de ser solamente un juego.

Carlos Castillo López

El colapso de la democracia en México

Javier Brown César

Voy a revelaros lo que me ha llevado al puesto que ocupo. Nuestros problemas parecían complicados. El pueblo alemán no sabía qué hacer con ellos. En estas circunstancias el pueblo prefirió dejárselos a los políticos profesionales. Yo, por otra parte, he simplificado los problemas y los he reducido a la fórmula más sencilla. Las masas lo reconocieron y me siguieron.

Adolf Hitler

Las democracias perecen: Hitler no llegó al poder por la vía violenta, ganó en las urnas y después destruyó la democracia, con su visión reduccionista de los problemas públicos y el apoyo de las masas quienes lo reconocieron y siguieron. Hoy la democracia en México está en riesgo, esta constatación fundamental, que está en el origen de la presente investigación, se basa en hechos empíricos innegables. La Corporación Latinobarómetro, a partir de la aplicación de encuestas anuales, ha documentado el retroceso del apoyo a la democracia en nuestro país: hoy al menos una de cada dos personas no apoya a la democracia. Esta pérdida de apoyo es la que motiva la realización de investigaciones cuyo punto de partida es lo expresado por la propia ciudadanía, a partir de encuestas de opinión pública.

Desafortunadamente en México no contamos con estudios sistemáticos y longitudinales que permitan medir el apoyo a la democracia en el tiempo y menos aún, determinar por

qué se ha perdido el momento democrático que se vivió a principios de este milenio. A ciencia cierta, no sabemos qué pasó, el lugar común es que los gobiernos de la alternancia estuvieron por debajo de las expectativas que generaron, lo que dice muy poco acerca de los factores de quiebre de nuestra democracia.

La democracia sería tema menor de no ser porque ha sido el régimen más estable desde hace más de dos siglos. A pesar de las críticas fundadas que se han hecho a los sistemas democráticos, al día de hoy no hay otro régimen que garantice amplias libertades, instituciones representativas, elecciones libres, periódicas y estabilidad política. Es cierto que la democracia es perfectible, por lo menos en lo que se refiere al aumento de la participación y el debate público. Desde que Robert Dahl, retomara el término poliarquía de Althusius tenemos una teoría consistente que nos permite afirmar que la democracia puede ser superada por un régimen mejor, pero hasta el día de hoy los sistemas democráticos

* Citado en Juan Liz. La quiebra de las democracias. p. 99.

han sido los más exitosos en términos de estabilidad política y respecto a los derechos humanos.

Debe decirse, no obstante, que hoy la democracia está en retroceso en muchas partes del mundo, por lo que no se puede hablar de la persistencia de un solo sistema político y menos aún del fin de la historia o de la hegemonía de una sola forma de resolver los problemas ingentes de la convivencia humana. En el caso de México, el apoyo a la democracia ha retrocedido, de ahí la necesidad de analizar aquellos factores que están detrás de su retroceso.

La frágil democracia mexicana

Nuestro objetivo en el presente ensayo es determinar si existen factores asociados a la pérdida de apoyo a la democracia en México. Se asume como punto de partida la hipótesis de nulidad, o sea, que no hay factores que inciden de manera determinante en la falta de apoyo a los regímenes democráticos.

La democracia es, en sí misma problemática, océanos de tinta se han vertido para desentrañar sus “misterios”; no obstante, a pesar de su compleja naturaleza, la definición de lo que sea un régimen democrático es simple, bajo un enfoque minimalista: se trata de un sistema político en el que se garantiza la alternancia en el poder mediante elecciones periódicas y libres sin derramamiento de sangre. Esta definición implica la existencia de instituciones fundamentales como partidos políticos, elecciones organizadas e instancias jurisdiccionales en materia electoral.

En términos del régimen, la democracia conlleva una apuesta riesgosa: se valoran instituciones representativas, que por su naturaleza y diseño deben ser abiertas, plurales e incluyentes, lo que abona a favor de la legitimidad, pero obra en detrimento de la capacidad del Estado para responder de manera pronta ante problemas emergentes y no triviales. La democracia conlleva instituciones libres y un

amplio régimen de libertades, pero en ésta apuesta por la libertad, se da mayor exposición mediática de lo público: los problemas son más visibles, las fallas son notorias.

Uno de los problemas visibles de nuestra democracia, es que la transición democrática se utilizó como argumento y coartada política para legitimar regímenes que, en lo fundamental, mantuvieron viejas prácticas autoritarias: el corporativismo, la compra de votos, el acarreo de electores, la maquila de pobres como estrategia de Estado para garantizar clientelas estables, la profunda división entre clases, así como prácticas discriminatorias contrarias a la dignidad humana, persistencia de desigualdades ancestrales inadmisibles, colusión entre políticos y empresarios corruptos y, un largo etcétera de prácticas no superadas, algunas de ellas coloniales, que ponen en cuestión la efectividad de la democracia.

Como coartada, la democracia se acompañó de promesas de bienestar material, prosperidad sostenida y desarrollo compartido, en el fondo, se desvirtuó la naturaleza del régimen democrático, que no es otra cosa que un método institucional para procesar diferencias, resolver conflictos y llegar a acuerdos colectivamente vinculantes con base en la regla de las mayorías. Se diseñaron las instituciones necesarias para garantizar una democracia formal: se transitó de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos competitivos, se garantizó la independencia de los órganos electorales y la autonomía de las instancias jurisdiccionales en materia electoral, se ciudadanizaron las instituciones electorales y se entregó el control de la jornada electoral a la ciudadanía; todo ello creó las condiciones necesarias y suficientes para garantizar la alternancia en el poder, pero no así la eficacia de los gobiernos.

Nuestra democracia se construyó sobre el frágil edificio de instituciones formales que en cualquier momento pueden ser capturadas por intereses partidistas o secuestradas por

poderes fácticos. Al edificio no se le agregó el cimiento necesario, basado en una ciudadanía comprometida con la cultura democrática, que valore el esfuerzo, esté dispuesta a asumir sacrificios, y defienda valores y principios fundamentales. Se necesitaba además una fuerte clase media, una cultura en la que se apueste por el mañana y en la que la divisa “nada a largo plazo” sea una ocurrencia y no el pensamiento predominante. Debilitada por un sistema extractor de rentas y por múltiples cadenas de redes de corrupción, la clase media ha padecido los costos de un sistema democrático oneroso y lento, que ha mermado sus expectativas.

Las grandes esperanzas de la población quedaron en eso, las promesas de bienestar compartido no se hicieron realidad, y quienes históricamente han esperado a que “la Revolución les haga justicia” lo siguen haciendo. Hay un México olvidado que sigue clamando por justicia social, que es manipulado en cada elección bajo promesas infames y mentirosas. Nuestros gobiernos siguen sin encontrar la forma de resolver los grandes problemas nacionales: el diseño de políticas públicas y la aprobación de nuevas leyes, en muchas ocasiones han agravado los problemas de inseguridad, desempleo y corrupción. En busca de soluciones eficaces hemos entrado en un laberinto cuya salida no conocemos y ante el cual no contamos con el hilo de Ariadna que nos pueda conducir afuera. Con cada nuevo gobierno se profundizan nuestros problemas, y para muchos, esto es culpa de la democracia que llegó con el nuevo milenio.

Nuestra desmemoria además obra contra nuestro futuro. Nuestra incompreensión del momento presente y nuestra incapacidad para proyectar nuestros ideales, tiene como una de sus causas la tergiversación, hasta la saciedad, de nuestra historia inmediata y mediata: no nos reconocemos en un pasado romántico ni heroico, ni sabemos con claridad qué es lo que se ha hecho mal y que no se debe repetir.

Conocemos nuestro pasado inmediato por anécdotas sesgadas, con lo que se pretende ocultar lo que vivimos detrás del lenguaje de lo políticamente correcto: represión, falta de libertades, arbitrariedad de las decisiones gubernamentales, colusión de las autoridades, corrupción desmedida, improvisación interminable y demagogia en exceso.

La quiebra de la democracia mexicana

El tema de la quiebra de las democracias no es nuevo. Aristóteles dedicó importantes reflexiones en su *Política* a analizar la estabilidad de los regímenes conocidos en su tiempo. Una de las obras más significativas escritas en el siglo pasado fue *La quiebra de las democracias* de Juan J. Linz, cuyas preguntas fundamentales son la base para la presente investigación; entre otras cuestiones Linz plantea la siguiente: “¿Es posible construir un modelo descriptivo del proceso de la caída de una democracia que pudiera contribuir a una mejor comprensión de sus elementos y dinámica?”¹

Un modelo como el que propone Linz tendría que dar cuenta de las diferentes fases del proceso de quiebre de las democracias, desde la fase inicial hasta el cambio de régimen. Nuestro objetivo principal no es desarrollar un modelo explicativo completo que dé cuenta del proceso de quiebra de una democracia, sino analizar los factores que inciden en la pérdida de apoyo a un régimen democrático. Nuestra base empírica serán tres encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro: 2013, 2015² y 2016.³ Cada una de estas encuestas contiene una importante cantidad de información sobre muy diversos factores, como pueden ser: principales problemas públicos, percepción sobre el entorno internacional, actos de corrupción o cultura nacional.

¹ Juan J. Linz. *La quiebra de las democracias*. 2ª ed. México, Ediciones Coyoacán, 2017. p. 11.

² La encuesta no se aplicó en 2014.

³ Para la metodología, cuestionarios y bases de datos de las Encuestas se puede consultar la página de la Corporación Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Debido a la amplitud de cuestiones planteadas en cada encuesta se ha tomado la decisión de analizar la influencia de tres grandes grupos de factores en la crisis de la democracia: el apoyo retrospectivo, la cultura política y la confianza en las instituciones. Cada uno de estos factores es parte de un modelo amplio que incluye diversas cuestiones planteadas en el Latinobarómetro. Los supuestos de cada modelo son:

1. Modelo de apoyo retrospectivo: este modelo consiste en una adaptación de los supuestos del voto retrospectivo, que postula que las probabilidades de que el candidato del partido en el gobierno gane la elección presidencial dependen en buena medida de la evaluación que los propios ciudadanos hacen de su situación presente respecto a la situación que tenían o que percibían tener antes.⁴ De esta forma, se asume como supuesto que la percepción de la situación económica personal y familiar, así como de las expectativas futuras de mejora, pueden incidir en el apoyo a la democracia.
2. Modelo de la cultura política: la teoría de la cultura cívica desarrollada originalmente por Gabriel Almond y Sidney Verba, postula que existen conductas que se asocian con la cultura cívica, como son la capacidad de asociarse con otras personas para resolver problemas comunes, el activismo político, la información sobre política, la pertenencia a partidos o el ejercicio del sufragio. El análisis de estos factores permiten elaborar una tipología para comparar los tipos de cultura cívica en países específicos, siendo los grandes tipos, la cultura parroquial, de súbditos

y de ciudadanos. El postulado fundamental de este modelo es que los hábitos vinculados con la política inciden en el apoyo a la democracia.

3. Modelo de confianza institucional: hoy sabemos que hay una crisis de confianza generalizada, no solo hacia los partidos políticos y las autoridades, también hacia empresarios, medios de difusión, sindicatos, universidades e incluso en el ámbito de las relaciones interpersonales. El postulado principal de este modelo es que la pérdida de confianza en las instituciones públicas puede erosionar la base de apoyo a la democracia.

Con base en los tres modelos se realizarán análisis estadísticos para determinar qué factores están incidiendo en la pérdida de apoyo a la democracia. El mejor modelo será, al final de cuentas, el que probabilísticamente explique mejor cuáles son los factores que inciden o no en el apoyo a la democracia.

Para la construcción de los modelos se transformaron variables, para conformar las denominadas *dummy*, o sea, variables dicotómicas en lugar de otras en las que se presenta una mayor dispersión en las respuestas. Una forma típica de conformar una variable *dummy* se da al transformar la escala de Likert (totalmente de acuerdo, de acuerdo, indiferente, en desacuerdo y totalmente en desacuerdo) de cuatro a dos variables: totalmente de acuerdo o de acuerdo versus en desacuerdo y totalmente en desacuerdo, dejando como valor perdido el indiferente. También se puede hacer lo mismo con escalas de frecuencia (muy frecuentemente, frecuentemente, ocasionalmente o casi nunca) y de agrado o aprobación (mucho, algo, poco o nada), conformándose en todos los casos variables dicotómicas. Cabe señalar que para cada aplicación se contó con una muestra de 1200 encuestas válidas para México.

⁴ Cf. Claudio Gerardo Jones Tamayo. *Aprobación presidencial y ciclo económico: una aproximación al voto retrospectivo en la elección de 2006*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández. (Documento de Trabajo; No. 281). p. 1.

¿Qué dice la evidencia empírica? Comenzaremos nuestro análisis por la encuesta 2013. La variable dependiente para este y los restantes análisis será la alternativa entre dos posibles respuestas: la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, o en algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible a uno democrático. Los factores asociados en el modelo de apoyo retrospectivo fueron dos⁵ (Cuadro 1).

Cuadro 1. Factores de apoyo retrospectivo asociados a la pérdida de apoyo a la democracia	
Factor	Valor de chi cuadrado
Valoración de la situación económica del encuestado y su familia	3.977*
Valoración de qué tan justa es la distribución del ingreso	5.640*
* Significativos al .050	
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2013.	

Como puede constatarse, el modelo de apoyo retrospectivo tiene cierto potencial explicativo para dar cuenta de la pérdida de apoyo a la democracia. Los resultados cruzados de las variables dan cuenta de este hecho (Cuadro 2).

Cuadro 2. cruce de variables en factores de apoyo retrospectivo		
Variables independientes	Variable dependiente	
	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
7. La situación económica del encuestado y su familia es mucho mejor o un poco mejor que hace doce meses*	52.5%	64.1%
7. La situación económica del encuestado y su familia es un poco peor o mucho peor que hace doce meses	47.5%	35.9%
27. La distribución del ingreso es justa o muy justa	17.9%	26.4%
27. La distribución del ingreso es injusta o muy injusta	82.1%	73.6%
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2013.		

* En todos los cuadros de cruce de variables se señalan con negritas los factores asociados que conforman el modelo de regresión. El número que antecede a cada cuestión es el que tiene cada pregunta en la Encuesta.

⁵ Las preguntas consideradas de la Encuesta 2013 fueron para este modelo: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 27, 37 y 38. Los cuestionarios de la encuesta están disponibles en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Contrariamente a lo que se podría esperar, quienes apoyan más a los regímenes autoritarios en 2013 son las personas que tuvieron una buena situación familiar en el último año y quienes consideran que la distribución del ingreso es justa o muy justa. Cabe señalar que en 2013 todavía se vivía la inercia de la estabilidad económica propiciada por los gobiernos del PAN y que el nuevo gobierno autoritario extendió ciertos beneficios económicos a sectores sociales que se beneficiaron del autoritarismo priista.

En el caso del modelo de la cultura política, los análisis reflejan que cuatro factores se asocian al apoyo a la democracia⁶ (Cuadro 3).

Cuadro 3. Factores de cultura política asociados a la pérdida de apoyo a la democracia	
Factor	Valor de chi cuadrado
Grado de interés en la política	5.642*
Votó en la última elección presidencial	10.524**
Puede o no haber democracia sin Congreso	4.487*
La democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno	18.635**
* Significativos al .050	
** Significativos al .001	
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2013.	

La forma como los factores inciden en el apoyo a la democracia confirma algunos de los supuestos de los estudios sobre la cultura cívica como el interés en la política o el hecho de participar en elecciones (Cuadro 4).

Cuadro 4. Cruce de variables en factores de cultura política		
Variables independientes	Variable dependiente	
	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
20. Está muy interesado o algo interesado en política	42%	31.9%
20. Está poco interesado o nada interesado en política	58%	68.1%
21. Votó en la última elección presidencial	78.9%	66.5%
21. No votó en la última elección presidencial	21.1%	33.5%
42. Sin Congreso no puede haber democracia	62.4%	53.1%
42. La democracia puede funcionar sin el Congreso	37.6%	46.9%
43A. Muy de acuerdo o de acuerdo en que la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno	79.4%	62.8%
43A. En desacuerdo o muy en desacuerdo en que la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno	20.6%	37.2%

⁶ Las preguntas de la encuesta considerada para este modelo fueron: 19, 20, 21, 22, 23, 24, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42 y 43. Éste y los siguientes cuadros sólo dan cuenta de las preguntas que sí tienen alguna relación con la variable dependiente.

Cuadro 4. Cruce de variables en factores de cultura política		
Variables independientes	Variable dependiente	
	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2013.		

El modelo da cuenta de que las variables asociadas a la cultura cívica sí tienen un impacto importante en el apoyo a la democracia, tal como se desprende del cuadro: el apoyo a la democracia suele ser mayor entre personas más interesadas en política, que han votado en la última elección, que consideran que el Congreso es necesario para la democracia, y entre quienes están de acuerdo en que a, pesar de sus problemas, la democracia es mejor.

Con respecto a los factores asociados a la confianza en instituciones sólo dos variables tienen algún efecto en el apoyo a la democracia⁷ (Cuadro 5).

Cuadro 5. Factores de confianza asociados a la pérdida de apoyo a la democracia	
Factor	Valor de chi cuadrado
Derecho de los medios a la libertad sin restricciones	3.948*
Ha acudido a algún funcionario para resolver los problemas del barrio	5.050*
* Significativos al .050	
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2013.	

El desglose de los factores de confianza revela que quienes consideran que la democracia es preferible optan por un régimen con menor control de los medios y acuden con mayor frecuencia a funcionarios para resolver problemas de su barrio (Cuadro 6).

Cuadro 6. Cruce de variables en factores de confianza		
Variables independientes	Variable dependiente	
	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
17. Los medios deben tener derecho a publicar sin control del gobierno	61%	52.5%
17. El gobierno debe tener el derecho a prevenir que los medios publiquen cosas que puedan producir inestabilidad	39%	47.8%
36B. A veces o a menudo ha acudido a algún funcionario de gobierno para solucionar algún problema que le afecte en el barrio	20.6%	13%
36B. Nunca ha acudido a algún funcionario de gobierno para solucionar algún problema que le afecte en el barrio	79.4%	87%
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2013.		

⁷ Las preguntas de la encuesta consideradas para este modelo fueron: 14, 15, 16, 17, 18, 26, 28, 39 y 36.

De los factores analizados cabe preguntar ahora cuáles tienen un mayor impacto en el apoyo a la democracia y qué tan grande es ese impacto. Para responder a esta cuestión se desarrolló un modelo de regresión, cuyo resultado arroja que tres factores del Latinobarómetro 2013 inciden más que otros en el apoyo a la democracia: la percepción de que la situación económica personal y familiar es mejor que hace doce meses, el hecho de haber votado en las últimas elecciones presidenciales y el haber acudido a algún funcionario para resolver un problema del barrio (Cuadro 7); paradójicamente y como ya se señaló, son las personas que perciben que su situación económica personal y familiar ha mejorado en los últimos doce meses quienes menos apoyan a la democracia.

Cuadro 7 Modelo de regresión						
Variable dependiente: la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno						
Variables independientes	B	Error estándar	Wald x ²	Momios	I.C.	
					Inf.	Sup.
Percepción de la mejora de la situación económica personal y familiar durante los últimos doce meses	.691	.263	6.904*	1.996	1.192	3.342
Votó en las últimas elecciones	-.729	.269	7.343*	.483	.285	.817
Ha acudido a algún funcionario para resolver un problema del barrio	-.929	.271	11.722**	.395	.232	.672
Constante	-.170	.287	.351	.844		
* Significativo al .050						
** Significativo al .001						
Casos: 1,200. X ² =26.589. -2 log de verosimilitud=387.675. R ² Nagelkerke=.106						
Intervalos de confianza (I.C.) 95%. Predictibilidad del modelo: 72.5%						
Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2013.						

Cada uno de los modelos considerados aporta un factor que explica, en cierta medida, el apoyo a la democracia: con respecto al apoyo retrospectivo la situación económica personal y familiar; en lo relativo a la cultura cívica el hecho de haber votado y en el modelo de confianza en las instituciones, el haber acudido a algún funcionario para resolver un problema del barrio.

La pregunta obligada es: en qué medida estos factores cambiaron y otros más adquirieron relevancia con la siguiente aplicación de la encuesta de la Corporación Latinobarómetro. Procederemos ahora al análisis de la encuesta 2015 recurriendo a los tres modelos ya estudiados.

El análisis de la Encuesta 2015 reveló que no existe ningún factor asociado al apoyo a la democracia en el modelo 1;⁸ no obstante, en el modelo 2,⁹ de la cultura política se encontraron cinco factores asociados (Cuadro 8).

Cuadro 8. Factores de cultura política asociados a la pérdida de apoyo a la democracia	
Factor	Valor de chi cuadrado
La democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno	48.853**
El país es gobernado o no por unos cuantos poderosos en su propio beneficio	6.793*

⁸ Las preguntas de la encuesta contempladas en el modelo fueron: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12 y 18.

⁹ Las preguntas de la encuesta contempladas en el modelo fueron: 13, 14, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 23 y 33.

Cuadro 8. Factores de cultura política asociados a la pérdida de apoyo a la democracia	
Factor	Valor de chi cuadrado
Escala de democracia a nivel país (de 0 a 10)	4.350*
Dejaría de pagar impuestos	5.6412*
El voto puede o no hacer que las cosas sean diferentes	4.967*
* Significativos al .050	
** Significativo al .001	
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2015.	

El desglose de los factores y sus porcentajes relativos se muestra a continuación (Cuadro 9).

Cuadro 9. Cruce de variables en factores de cultura política		
Variables independientes	Variable dependiente	
	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
13A. Muy de acuerdo o de acuerdo en que la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno	77%	49.7%
13A. En desacuerdo o muy en desacuerdo en que la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno	23%	50.3%
14. El país es gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio	79.5%	70.2%
14. Se gobierna para el bien de todo el pueblo	20.5%	29.8
17. El país es democrático o medianamente democrático	47.2%	38.3%
17. El país no es democrático o es un poco democrático	52.8%	61.7%
21F. Nunca dejaría de pagar impuestos	79%	70.4%
21F. Ha dejado de pagar o dejaría de pagar impuestos	21%	29.6%
25. La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes	62.7%	53.4%
25. No importa como uno vote, no hará que las cosas sean mejores	37.3%	46.6%
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2015.		

Como puede constarse, hay relaciones prácticamente autorreferenciales, como puede ser el acuerdo con que la democracia es el mejor sistema de gobierno o qué tan democrático es el país, en ambos casos, el apoyo a la democracia es mayor en la medida en que se cree más en la democracia y en que se considera más democrático el país. Un resultado a destacar es que a media que se percibe que el país es gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio se apoya más a la democracia, resultado paradójico que sólo se puede explicar postulando que la democracia mexicana, es en el fondo una oligarquía disfrazada. También debe destacarse que quienes consideran que el voto puede transformar la realidad apoyan más a la democracia. Por último, una acción de resistencia civil como es el no pagar impuestos es apoyada en menor medida por quienes consideran que la democracia es la mejor forma de gobierno.

En lo relativo al modelo 3,¹⁰ confianza institucional, la única variable que tiene relación con el apoyo a la democracia es la confianza en los sindicatos, la cual tiene un valor de Chi Cuadrado de 5.416 con un nivel de significancia de .05. El desglose de esta variable se da a continuación (Cuadro 10).

Cuadro 10. Cruce de variables en factores de confianza		
Variables independientes	Variable dependiente	
	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
19A. Confía mucho o algo en los sindicatos	32.2%	41.8%
19A. Confía poco o no tiene ninguna confianza en los sindicatos	67.8%	58.2%
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2015.		

Cabe destacar que a medida que se pierde la confianza en los sindicatos se considera que un gobierno democrático es preferible a uno autoritario. De los factores señalados previamente tres son los que tienen una incidencia más directa en el apoyo a la democracia, de acuerdo al modelo de regresión que se presenta a continuación (Cuadro 11): la consideración de que la democracia es el mejor sistema de gobierno, la percepción de que el país es gobernado por el bien de todos y la confianza en los sindicatos.

Cuadro 11 Modelo de regresión						
Variable dependiente: la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno						
Variables independientes	B	Error estándar	Wald x ²	Momios	I.C.	
					Inf.	Sup.
La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno	-1.262	.187	45.503**	.283	.196	.409
El país es gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o bien es gobernado para el bien de todo el pueblo	-.623	.209	9.137*	.531	.353	.801
Confianza en los sindicatos	.393	.187	4.438*	1.482	1.028	2.137
Constante	.013	.236	.003	1.013		
* Significativo al .050						
** Significativo al .001						
Casos: 1,200. X ² =60.232. -2 log de verosimilitud=714.181 R ² Nagelkerke=.124						
Intervalos de confianza (I.C.) 95%. Predictibilidad del modelo: 75.6%						
Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2015.						

Para determinar la continuidad de estos factores pasemos al análisis de la encuesta 2016, el cual arroja tres variables que inciden en el apoyo a la democracia en el primer modelo¹¹ (Cuadro 12).

¹⁰ Las preguntas de la encuesta consideradas para el modelo fueron: 15, 16 y 19 siguientes cuadros sólo dan cuenta de las preguntas que sí tienen alguna relación con la variable dependiente.

¹¹ Las preguntas incluidas en el modelo son: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 21, 22, 34, 37, 38 y 39.

Cuadro 12. Factores de apoyo retrospectivo asociados a la pérdida de apoyo a la democracia	
Factor	Valor de chi cuadrado
Satisfacción con la vida	9.634*
Las personas tienen o no iguales oportunidades de acceso a la justicia	4.406*
El encuestado o algún pariente ha sido asaltado en los últimos doce meses	6.298*
* Significativos al .050	
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2016.	

El desglose de los factores se muestra a continuación (Cuadro 13).

Cuadro 13. Cruce de variables en factores de apoyo retrospectivo		
Variables independientes	Variable dependiente	
	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
1. Está muy satisfecho o bastante satisfecho con su vida	77.7%	66.7%
1. Está no muy satisfecho o para nada satisfecho con su vida	22.3%	33.3%
22. Con respecto a la impartición de justicia las personas tienen iguales oportunidades	22.3%	29.7%
22. Con respecto a la impartición de justicia las personas no tienen iguales oportunidades	77.7%	70.3%
37. El encuestado o algún pariente ha sido asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses	44.6%	55%
37. El encuestado o algún pariente no ha sido asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses	55.4%	45%
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2016.		

De los resultados del modelo destaca la aparición de variables que antes no tenían impacto en el apoyo a la democracia: la mayor satisfacción con la vida lleva a apoyar más a los sistemas democráticos. En lo relativo a los temas de igualdad de acceso a la impartición de justicia y la inseguridad quienes consideran que las personas no tienen iguales oportunidades de acceso a la justicia apoyan más a un régimen autoritario. También apoyan más a la democracia quienes no han sido víctimas de algún delito o agresión.

En la encuesta 2016 el modelo 2¹² aporta el mayor número de variables vinculadas con el apoyo a la democracia (cuadro 14).

¹² Las preguntas consideradas son: 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33.

Cuadro 14. Factores de cultura política asociados a la pérdida de apoyo a la democracia	
Factor	Valor de chi cuadrado
Qué tan democrático es el país	4.253*
La manera de votar puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro	4.197*
Apoyaría a un gobierno que pase por encima de las leyes	14.595**
Un poco de mano dura no viene mal al país	46.016**
La gente debe obedecer las leyes sin excepción	12.302**
Cuán justificable es evadir impuestos	11.022**
Se informa sobre los asuntos políticos con los amigos	4.629*
Se informa sobre los asuntos políticos mediante las redes	5.259*
Los medios de comunicación apoyan o son críticos del gobierno	10.729**
Los medios son independientes de la gente de poder	10.858**
Los medios toman partido por algún candidato	12.636**
La democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema	10.692**
* Significativos al .050 ** Significativos al .001	
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2016.	

El desglose de los factores se muestra a continuación (cuadro 15).

Cuadro 15. Cruce de variables en factores de cultura política		
Variables independientes	Variable dependiente	
	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
11. El país es medianamente democrático o totalmente democrático	45.5%	37.1%
11. El país no es democrático o es medianamente democrático	54.5%	62.9%
14. La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean mejor en el futuro	54.7%	46.3%
14. No importa como uno vote, no hará que las cosas sean mejores	45.3%	53.7%
18. Apoyaría un gobierno que pase por encima de las leyes si las cosas se ponen difíciles	18.8%	32.0%
18. En ninguna circunstancia apoyaría un gobierno que pase por encima de las leyes	81.2%	68%
19. No se necesita mano dura	58.9%	30.8%
19. Un poco de mano dura del gobierno no viene mal al país	41.1%	69.2%
23. La gente debe obedecer las leyes sin excepción	63.4%	49%
23. Se debe seguir la conciencia en ocasiones en lugar de obedecer a las leyes	36.6%	51%
24. La evasión de impuestos no es justificable o es medianamente justificable	78%	66%
24. La evasión de impuestos es medianamente justificable o es justificable	22%	34%

Cuadro 15. Cruce de variables en factores de cultura política		
Variables independientes	Variable dependiente	
	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
26B. Se informa sobre los asuntos políticos con los amigos	43.5%	34.8%
26B. No se informa sobre los asuntos políticos con los amigos	56.5%	65.2%
26G. Se informa sobre los asuntos políticos mediante las redes	35.1%	26.3%
26G. No se informa sobre los asuntos políticos mediante las redes	64.9%	73.7%
27. Los medios de comunicación apoyan al gobierno	68.2%	55.1%
27. Los medios de comunicación son críticos del gobierno	31.8%	44.9%
29. Los medios de comunicación son bastante independientes	20.7%	32.3%
29. Los medios de comunicación frecuentemente son influenciados por instituciones y gentes con poder	79.3%	67.7%
30. Todos o casi todos los medios de comunicación toman partido por algún candidato	85.5%	72%
30. Casi ningún medio de comunicación toma partido por algún candidato	14.5%	28%
31A. Muy de acuerdo o de acuerdo en que la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno	81.1%	69.8%
31A. En desacuerdo o muy en desacuerdo en que la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno	18.9%	30.2%
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2016.		

Debe destacarse el importante número de variables asociadas al modelo 2: en primer lugar, la relación casi directa entre la percepción de que un país es democrático con el apoyo a la democracia y de que es el mejor sistema de gobierno, pero adicionalmente, existen factores que inciden en el mayor apoyo a la democracia: la percepción sobre la eficacia del voto para transformar la realidad, la opción por un gobierno que se someta a las leyes, la percepción de que no es necesaria una política de mano dura, la no justificación de la evasión de impuestos como medida de resistencia civil, el informarse sobre los asuntos públicos con amigos o vía redes, la percepción de que los medios de comunicación apoyan al gobierno, la influencia que ejercen sobre los medios personas poderosas y la forma como los medios apoyan a candidatos.

El modelo 3¹³ no tuvo resultados significativos en términos de variables que incidan en el apoyo a la democracia. Los factores que están estrechamente relacionados con el apoyo a la democracia se muestran en el modelo de regresión de la encuesta 2016 (Cuadro 16). En los análisis, vuelve a aparecer un factor asociado al modelo 1 de apoyo retrospectivo y varios factores vinculados al modelo de cultura cívica.

¹³ Las preguntas incluidas fueron: 12, 13 y 35

Cuadro 16 Modelo de regresión						
Variable dependiente: la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno						
Variables independientes	B	Error estándar	Wald x ²	Momios	I.C.	
					Inf.	Sup.
Satisfacción con la vida	-.547	.239	5.230*	.579	.362	.925
La manera como uno vota puede hacer que las cosas cambien en el futuro	-.497	.220	5.103*	.608	.395	.936
Apoyaría un gobierno que pase por encima de las leyes, si las cosas se ponen muy difíciles	.523	.249	4.407*	1.687	1.035	2.750
Se necesita o no mano dura en el gobierno	1.055	.227	21.536**	2.871	1.839	4.482
Los medios de comunicación toman partido por candidatos	-.747	.260	8.256*	.474	.285	.789
Constante	-.170	.287	.351	.844		
* Significativo al .050 ** Significativo al .001						
Casos: 1,200. X ² =57.292. -2 log de verosimilitud=518.447. R ² = Nagelkerke=.160						
Intervalos de confianza (I.C.) 95% Predictibilidad del modelo: 75%						
Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2016.						

En consecuencia y dados los resultados arrojados por las encuestas 2013, 2015 y 2016 se desechan todas las hipótesis de nulidad: hay factores asociados a la pérdida de apoyo a la democracia en los tres modelos: apoyo retrospectivo, cultura cívica y confianza en las instituciones.

Conclusiones

Los análisis realizados permiten dilucidar patrones constantes a pesar de los cambios en los cuestionarios realizados por la Corporación Latinobarómetro entre las encuestas 2013, 2015 y 2016 : persisten factores asociados a la situación económica personal o familiar y al nivel de satisfacción con la vida, así como la confianza en el voto y su poder transformador; hay factores que aparecen como determinantes en función tanto de nuevas preguntas introducidas en las encuestas como de patrones emergentes que hablan a favor de un colapso de nuestra democracia: se apoya la democracia a pesar de que se sabe que disfraz a el gobierno de los poderosos y que los medios son parciales, y surge el apoyo a un gobierno de mano dura (69.2% de quienes apoyarían a un gobierno autoritario), como una auténtica dictadura que pase por encima de las leyes para imponer decisiones autocráticas (Cuadro 17).

Cuadro 17. Concentrado de encuestas 2013, 2015 y 2016		
Encuesta 2013		
Variables independientes	Variable dependiente	
	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
7. La situación económica del encuestado y su familia es mucho mejor o un poco mejor que hace doce meses	52.5%	64.1%
7. La situación económica del encuestado y su familia es un poco peor o mucho peor que hace doce meses	47.5%	35.9%

Cuadro 17. Concentrado de encuestas 2013, 2015 y 2016		
21. Votó en la última elección presidencial	78.9%	66.5%
21. No votó en la última elección presidencial	21.1%	33.5%
36B. A veces o a menudo ha acudido a algún funcionario de gobierno para solucionar algún problema que le afecte en el barrio	20.6%	13%
36B. Nunca ha acudido a algún funcionario de gobierno para solucionar algún problema que le afecte en el barrio	79.4%	87%
Encuesta 2015		
Variables independientes	Variable dependiente	Variable dependiente
	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
13A. Muy de acuerdo o de acuerdo en que la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno	77%	49.7%
13A. En desacuerdo o muy en desacuerdo en que la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno	23%	50.3%
14. El país es gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio	79.5%	70.2%
14. Se gobierna para el bien de todo el pueblo	20.5%	29.8
19A. Confía mucho o algo en los sindicatos	32.2%	41.8%
19A. Confía poco o no tiene ninguna confianza en los sindicatos	67.8%	58.2%
Encuesta 2016		
Variables independientes	Variable dependiente	Variable dependiente
	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
1. Está muy satisfecho o bastante satisfecho con su vida	77.7%	66.7%
1. Está no muy satisfecho o para nada satisfecho con su vida	22.3%	33.3%
14. La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean mejor en el futuro	54.7%	46.3%
14. No importa como uno vote, no hará que las cosas sean mejores	45.3%	53.7%
18. Apoyaría un gobierno que pase por encima de las leyes si las cosas se ponen difíciles	18.8%	32.0%
18. En ninguna circunstancia apoyaría un gobierno que pase por encima de las leyes	81.2%	68%
19. No se necesita mano dura	58.9%	30.8%
19. Un poco de mano dura del gobierno no viene mal al país	41.1%	69.2%
30. Todos o casi todos los medios de comunicación toman partido por algún candidato	85.5%	72%
30. Casi ningún medio de comunicación toma partido por algún candidato	14.5%	28%
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2013, 2015 y 2016.		

*Las ideas tradicionales sobre
la cultura cívica y
su influencia en los procesos
democráticos parecen
quedar en cuestión: ni la frecuencia
con la que se habla en política,
ni las actividades voluntarias,
el activismo político y la información
sobre los asuntos públicos
parecen ya tener mayor
incidencia en el
apoyo a la democracia*

Cabe distinguir entre democracia formal o procedimental y democracia genuina, como lo establece Juan Linz en los siguientes términos: “En un régimen democrático y en una sociedad en la que mucha gente ha aceptado la legitimidad democrática, el argumento más convincente en esta batalla ideológica sería un esfuerzo para distinguir entre legitimidad democrática formal reducida a legalidad y democracia genuina, que puede definirse como la capacidad de respuesta de los gobernantes a las aspiraciones auténticas del pueblo”.¹⁴ Nuestra democracia es formal, pero no genuina, de acuerdo a los parámetros de Linz.

Por un lado, tenemos el voto como un elemento formal de la democracia que garantiza legitimidad de origen y nutre, como insuño fundamental, al proceso democrático. La posibilidad de sufragar sabiendo que el voto vale y tiene un potencial transformador innegable, es consustancial a la democracia. Pero, por otro lado, un sistema democrático

debe producir cierto nivel de prosperidad social, o perder apoyo. Así, la mejora en las condiciones de vida de las personas y sus familias puede ser un factor de apoyo a un régimen autoritario, si las personas se han beneficiado del mismo, pero sólo la satisfacción con la vida lleva a brindar apoyo a un régimen democrático. El problema de los autoritarismos es que pueden crear la ficción de prosperidad en el corto plazo.

Por otro lado, de acuerdo a los datos del Latinobarómetro, el apoyo a la democracia en México no ha repuntado, teniéndose el pico máximo en 2003, cuando el 63% de los encuestados manifestó apoyar la democracia. Todavía en 2006 la mayoría de los encuestados apoyaban a la democracia (54%), pero a partir de ese año el apoyo a la democracia cayó hasta llegar a su nivel mínimo en 2013 (37%) y repuntar en 2015 y 2016 con el 48% de apoyo. Sin duda, la restauración autoritaria del priismo tuvo un efecto importante en la percepción de las personas, que se refleja en el bajo apoyo a la democracia del año 2013, cuando el presidente gozaba de amplio consenso gracias a la agenda reformista del Pacto por México. El apoyo al autoritarismo cayó y en consecuencia repuntó el apoyo a la democracia después de la pérdida de legitimidad del régimen.

El vaivén autoritario nos ha demostrado que no hay estabilidad democrática sin la necesaria transformación de las estructuras y la limpieza de las instituciones. Sin auténticas autoridades no se podrá atender en sus raíces el problema de la representación política, largamente secuestrada por un partido hegemónico y después por una simulación democrática que ha mantenido privilegios y perpetuado desigualdades.

Las transformaciones en los datos de las encuestas pueden reflejar las diferentes metodologías aplicadas o la variación en los reactivos de las encuestas, pero también la

forma como el gobierno, a partir de políticas públicas y legislación, moldea percepciones; los gobiernos con sus acciones alteran nuestras percepciones a lo largo del tiempo, no otro es el necesario y cotidiano imperativo de legitimar a los gobernantes, con base en acciones que en muchas ocasiones son supuestamente eficaces, pero que ocultan el inadmisibles secuestro de los recursos públicos.

La añeja tradición de nuestro sistema político implica que la sociedad civil refleja a su gobierno, depende de él, se le subordina cuando está a favor de intereses elitistas y lo critica cuando violenta pactos que conllevan la acumulación excesiva de poder y riqueza. Durante décadas el gobierno trató de moldear las preferencias de la ciudadanía, censuró hasta la saciedad a los medios, produjo una religión oficial, el nacionalismo revolucionario y una mitología elevada al rango de historia oficial. La interacción entre el gobierno y los sectores disidentes de la población fue, durante décadas, un factor de crisis que el sistema procesó exitosamente hasta que los costos de la represión resultaron ser demasiado altos.

Durante los gobiernos democráticos del PAN fue difícil hacerse de fortunas descomunales a costa del erario, pero la vieja tradición de connivencia entre empresarios y gobierno, instaurada durante la presidencia de Miguel Alemán, resurgió con fuerza y violencia sin iguales por obra de una nueva generación de “cachorros” que se dedicó a drenar recursos públicos de forma impúdica y maliciosa. El primer impulso de saqueo se vio opacado por la agenda reformista del gobierno, pero fue inocultable a raíz de los primeros escándalos de corrupción y la escalada de violencia. Los factores de quiebre del régimen autoritario, no sólo se reflejaron en el deterioro de la institución presidencial, sino en un importante repunte de apoyo a la democracia en 2015 y 2016.

*El paradigma
de la cultura cívica
está en plena
decadencia y lo
más probable es
que su asesino sea la
indiferencia ciudadana,
el desprecio velado
de la política o bien su
abierta denostación
por obra del discurso
antipolítico*

El impacto inicial de la administración del PRI, que aprovechó la inercia económica de los gobiernos del PAN, se fue diluyendo conforme escalaban los escándalos de corrupción y proliferaban los saqueos a las arcas públicas en varias entidades federativas. Con los gobiernos autoritarios del PRI se dio una repentina prosperidad, una derrama económica a sectores anémicos, que habían sido desatendidos durante las administraciones anteriores: los recursos fluyeron y la legitimidad se consolidó durante los primeros dos años de gobierno, para caer después, de forma vertiginosa.

Los gobiernos autoritarios suelen tener resultados de alto impacto en el corto plazo, operando un modelo de dictadura, que es siempre provisional,¹⁵ para impulsar la economía, distribuir recursos públicos y generar mayores apoyos, pero en el mediano plazo, estas acciones resultan extraordinariamente

¹⁵ Cabe señalar que según señala Sartori, toda dictadura debe tener un carácter provisional. Cf. *Elementos de teoría política*. Madrid, Alianza, 2014. p. 92.

onerosas y llevan, tarde o temprano, a la contratación de deuda, a la inflación, a la elevación de las tasas de interés, al empleo precario y a un muy modesto crecimiento.

En la encuesta de 2015 se dio un mayor apoyo a la democracia, tal vez como resultado de los escándalos de corrupción del gobierno autoritario y de su mal desempeño económico. De ahí que la pregunta sobre la democracia como mejor forma de gobierno tenga relevancia. Para la mitad del sexenio era obvio que la democracia se había resquebrajado, llegándose a lo que Castoriadis denomina regímenes de oligarquía: “Ningún análisis serio puede discutir el hecho de que los regímenes que se autoproclaman democráticos son en realidad lo que todo filósofo político clásico habría llamado regímenes de oligarquía. Una capa delgadísima de la sociedad domina y gobierna. Ella coopta a sus sucesores... Si la fracción gobernante de esta oligarquía abusa demasiado se hará reemplazar- por la otra fracción de la oligarquía, que se le asemeja más”.¹⁶

Es particularmente importante analizar lo que sucede con la confianza hacia los sindicatos, ¿acaso después del espectacular golpe contra el magisterio, el bajo perfil que mantuvieron sus líderes y la contención de las huelgas se puede hablar de un regreso al control corporativo que perdieron los gobiernos del PAN, aunque jugaron con ellos como mascotas inofensivas? Inclusive puede especularse que el corporativismo, si bien no mantuvo su fuerza y capacidad movilizadora, sí fue un factor latente durante los gobiernos de la alternancia y se reactivó con el autoritarismo priista. Sea como sea, la pérdida de confianza en los sindicatos se vinculaba en 2015

al apoyo a un régimen democrático, señal de que al parecer el pacto corporativo se ha roto de forma definitiva y que es necesario transitar a un nuevo esquema no corporativo de relación entre el gobierno y la sociedad civil organizada.

En 2016 encontramos variables que inciden en la falta de apoyo a la democracia y que significan una auténtica quiebra del régimen: se atisba la posibilidad de que se apoye a un gobierno de mano dura y que además pase por encima de las leyes, en resumidas cuentas, una forma de gobierno que a punta de decretos instaure una dictadura. Estos factores representan un importante giro hacia el apoyo a gobiernos de carácter dictatorial que puedan tomar decisiones drásticas y rápidas ante situaciones de emergencia.

Otro factor que cabe destacar en 2016 es el papel que los medios adquieren con respecto al apoyo abierto a candidatos. La restauración autoritaria implicó un intento de cooptar y controlar a los medios, al grado de transitar a un modelo de propaganda gubernamental, basado en el dispendio abusivo, la represión de la disidencia y la manipulación de la opinión pública. Ante el riesgo de la erosión de la esfera pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció acerca de la importancia de una ley de propaganda gubernamental que robusteciera a los medios e impidiera que, con los crecientes recursos destinados a la publicidad, se pueda dañar el espacio público y la libre competencia entre los medios. En los resultados del Latinobarómetro 2016, a pesar de que los encuestados percibieron el abierto apoyo de los medios a determinados candidatos, el apoyo a la democracia se mantiene, lo que puede interpretarse como el surgimiento de una opinión pública que ya no necesariamente se orienta por los medios,

¹⁶ Cornelius Castoriadis. *Ciudadanos sin brújula*. 2ª ed. México, Ediciones Coyoacán, 2017. p. 87.

también recurre a amistades y redes para informarse sobre política.

Las ideas tradicionales sobre la cultura cívica y su influencia en los procesos democráticos parecen quedar en cuestión: ni la frecuencia con la que se habla en política, ni las actividades voluntarias, el activismo político y la información sobre los asuntos públicos parecen ya tener mayor incidencia en el apoyo a la democracia. El paradigma de la cultura cívica está en plena decadencia y lo más probable es que su asesino sea la indiferencia ciudadana, el desprecio velado de la política o bien su abierta denostación por obra del discurso antipolítico: “La democracia es el régimen de la reflexividad política: ¿dónde está la reflexividad del individuo contemporáneo?... La inundación mediática tiene tanta más eficacia cuando cae sobre receptores desprovistos de criterios propios. Y también se adaptan a esto los discursos vacíos de los políticos. En términos generales ¿qué es para un individuo contemporáneo el hecho de vivir en sociedad, de pertenecer a una historia, cuál es su visión del futuro de su sociedad? Todo ello forma una masa desorientada, que vive al día, sin horizonte no una colectividad crítico-reflexiva”.¹⁷

El apoyo a un gobierno de mano dura, dispuesto a violentar el marco jurídico es uno de los factores de quiebra de nuestra incipiente democracia, ya que si bien no hay una voluntad mayoritaria por este tipo de alternativa, ante la apatía de amplios sectores de la población, la manipulación mediática, el abstencionismo y otros factores asociados a la pérdida de apoyo a la democracia, se puede llegar fácilmente a la destrucción de la democracia.

Mucho se habla hoy de un cambio de régimen, proponiéndose la adopción de un

sistema semi parlamentario, pero se obvia que un cambio como el que se propone se debe dar en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil y no mediante una reforma constitucional o legal cosmética que lo único que busca es perpetuar privilegios, mantener canonjías y seducir a la opinión pública; el auténtico cambio de régimen significa una transformación radical de la forma como el gobierno se relaciona con la ciudadanía, extrayendo rentas, maquinando pobres, generando servicios públicos deplorables; no conlleva una cosmética constitucional, una ingeniería a modo, una adaptación de normas para que las cosas sigan igual, sino el fin de un esquema centenario de acumulación de riqueza, de generación de privilegios, de atropellos a la auténtica justicia social.

Hoy que la democracia está retrocediendo en el mundo, es de vital importancia conocer qué factores, más allá de las creencias comunes y las viejas teorías, son los que inciden en el apoyo a un régimen democrático. Lo que sabemos con toda seguridad es que las vías del autoritarismo, de la dictadura y del socialismo del siglo XXI llevan al fracaso político evidenciado por la violencia, la represión de la población y el intento sistemático de anular a la disidencia.

Así que mientras que no existan auténticas poliarquías, nuestra mejor apuesta es hoy por la democracia, como el único sistema que garantiza amplias libertades y prosperidad a largo plazo: “la democracia, como régimen es, al mismo tiempo, el régimen que intenta realizar, tanto como se pueda, la autonomía individual y colectiva, y el bien común tal como es concebido por la colectividad concernida”.¹⁸ **B**

¹⁷ Cornelius Castoriadis. Op. cit. p. 89.

¹⁸ Cornelius Castoriadis. Op. cit. p. 164.

Calidad de la democracia municipal

Josué David Guerrero Trápala

I. Introducción

El municipio se ha llegado a considerar como la base del Estado Mexicano, es por ello que se le ha señalado también como la escuela de la democracia y no es para menos, es en este espacio territorial en donde surgió por primera vez el derecho al voto de la mujer y en el cual se dio el surgimiento de la pluralidad política, además de ser el primer punto de contacto entre ciudadanía y gobierno.

En este sentido resalta la calidad de la democracia municipal, la cual permite medir lo que los ciudadanos esperan de sus gobiernos y marca confiabilidad en sus instituciones. La democratización de todo sistema político corresponde a procesos largos que requieren de tiempo y enormes esfuerzos por parte de una suma de actores esta no se logra solamente a través de elecciones, sino que requiere impulsar prácticas que empoderen a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

II. ¿Qué es la democracia?

Nuestro país según la Constitución Política de 1917 es una república, democrática, representativa y federal. En casi todos los

discursos de los estadistas y políticos de México es posible escuchar en múltiples ocasiones la palabra democracia. Palabra que resuena por doquier y que para la gente envuelve muchas interrogantes al respecto, lo cierto es que la democracia es un tema de estudio que comienza con su definición.

El término democracia tiene dos vocablos “La palabra significa, literalmente, poder *kra-tos* del pueblo *demos*” (Sartori, 1993, pág. 3) ciertamente muchos países alrededor del mundo se declaran como democráticos y buscan que esta forma de gobierno sea la que impere en la toma de sus decisiones.

Al paso de los años, la democracia ha sido estudiada por muchos personajes notables, y hay un debate acerca de la existencia de muchas definiciones y teorías acerca de ella. Para muchos no hay democracia cuando el Estado no ve por las necesidades de la gente, es decir, que “hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa” (Sartori, 1993, pág. 23).

Desde sus orígenes la democracia ha sido particularizada como aquella forma de gobierno con características singulares como que “los ciudadanos debían mostrar un alto grado de homogeneidad respecto al bien común, la cantidad de ciudadanos debía ser pequeña... estos debían estar en condiciones de reunirse y decidir sus leyes y la ciudad Estado debía ser pequeña” (Dahl, 1992, pág. 28).

Es por ello que diferentes politólogos y estudiosos de las estructuras del poder político han determinado hacer una clasificación sobre los tipos de democracia en un contexto en el cual este régimen político ha buscado significar todo, pero a la vez no existe una definición concreta.

La democracia en un primer momento puede verse desde distintas dimensiones en términos sociales, políticos e incluso económicos. La llamada democracia social se concibió en tiempos de Tocqueville durante su visita en Estados Unidos de América en 1831, lo cual trajo como producto una de sus obras cumbres titulada *Democracia en América*. En ella plasmó una visión de la democracia desde un enfoque sociológico, en tanto la consideró como una estructura social que provee igualdad de condiciones para todos sus habitantes y el respeto mutuo.

En su caso, la democracia económica alude a una forma de gobierno que garantiza igualdad económica y justicia social en términos de la distribución equitativa de la riqueza, poner fin al problema de la pobreza y que por ende persigue el bienestar material y financiero de todas las personas.

Por otro lado, la democracia política debe ser considerada como un régimen político y forma de gobierno que tal y como lo señala Norberto Bobbio (2014) implica en primera instancia “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (pág. 24).

Adicionalmente a dichas tipologías, algo que define en gran parte a una democracia es que se distingue como una forma de gobierno que además de ser legítima y eficiente, procura y defiende las libertades civiles, tales como la libertad de prensa, libertad de reunión que son derechos fundamentales para que los ciudadanos puedan establecer canales de comunicación sus autoridades para hacerle saber sus demandas y necesidades.

En el mismo sentido puede decirse que también son rasgos característicos de la democracia, la existencia de estos derechos a las libertades como se mencionaba, pero también de un sistema multipartidista en donde diversas políticas puedan competir de manera equitativa en elecciones periódicas, donde mediante el sufragio universal, los ciudadanos puedan elegir a sus representantes populares, al igual que participar en la toma de decisiones públicas.

Esta última premisa es fundamental, ya que en la época contemporánea en la cual se vive, los ciudadanos exigen de manera afónica e insistente mayor democracia, aludiendo a que existan instrumentos y medios para que la sociedad civil tenga una mayor influencia sobre los asuntos públicos de una nación, región y sobre todo un municipio.

Debido a esto es que existe un contraste particular sobre lo que se podría denominar democracia representativa y directa. La primera se refiere a que la soberanía de un pueblo se ejerce a través de autoridades que ellos mismos eligen mediante un proceso previamente definido, y que estas últimas representan los intereses colectivos.

La segunda determina que todos los individuos que componen a una comunidad política participan en la toma de decisiones del gobierno, pero sin la intervención de un actor u órgano intermediario. Esta idea ha sido erróneamente concebida en la actualidad e incluso ha resultado distorsionada con elementos que distinguían a la democracia en la Antigua

Grecia, sin pensar en la complejidad de la sociedad de hoy que requiere de la delegación del poder público en hombres y mujeres capaces que deben acompañar sus políticas de la voz y acompañamiento de los ciudadanos.

Ha surgido el cuestionamiento a la democracia representativa, ya que concibe al ciudadano como un elector que solo participa en comicios electorales, sin embargo, es por ello que han surgido modelos de organizar y hacer funcionar al gobierno como la gobernanza, cuyo fundamento principal es el empoderamiento de todos los actores que componen a una sociedad, y eso debería convertirse en el principio de todo gobierno municipal.

En este sentido han sido publicados diversos estudios y análisis con metodología propia que han buscado definir lo que podría señalarse como la calidad de la democracia. Este término ha sido vinculado con numerosas variables a considerar para su medición y ha tomado connotaciones diferentes, que en el caso de Lijphart (1993) lo define como “el grado en el que los sistemas empatan con las normas democráticas como son la representatividad, rendición de cuentas, igualdad y participación” (p. 149). Por su parte Morlino (2005) establece que es aquella que “provee a los ciudadanos de un alto nivel de libertad, igualdad política y control popular sobre las políticas públicas y hacedores de políticas a través de la legitimación de su funcionamiento legal y estabilidad de sus instituciones” (pág. 11).

Desde el punto de vista del presente artículo se considera a la calidad de la democracia desde su perspectiva política y delimitando el objeto de estudio, como el nivel de legitimidad que tiene un régimen con base en normas democráticas como la competencia electoral, representatividad y la participación ciudadana.

La democracia se ha propagado y ha echado raíces en la mayoría de países alrededor del mundo en las últimas décadas. No obstante el desempeño y calidad de cada nación

democrática difiere, ya que a pesar de que cuentan con los elementos básicos que distinguen a esta forma de gobierno, algunos no han logrado consolidar ciertos mecanismos que garanticen su legitimidad y eficiencia, tal es el caso mexicano y vale la pena estudiarlo.

III. Competencia a nivel local en México

Un análisis de la calidad de la democracia en México implica conocer los años en los cuales un solo partido ganaba prácticamente todos los cargos públicos del país y el resto de partidos difícilmente alcanzaban una votación que permitiera formar gobiernos de oposición. Eran los años del partido hegemónico que surge en 1929; de tal forma que en estos años se vivía un tipo de democracia en la que estaba limitada la representación popular para aquellos quienes formaban parte del partido de estado que además era una entidad política que había aglutinado a una inmensa variedad de partidos minoritarios y que por tanto gozaba de la suficiente simpatía entre el electorado de la época como para mantenerse durante largos años al frente del gobierno.

Pasados algunos años, se fueron dando los primeros brotes hacia la transición democrática en el país. Es precisamente el avance de la oposición ante un partido que gana prácticamente todos los cargos de elección popular lo que indica que la democracia muestra grados de avance hacia la plenitud en un sistema, en donde coexistía un sistema de partido hegemónico y la existencia de cacicazgos locales que concentraban el poder político.

De esta manera los primeros gobiernos humanistas llegaron en 1947 con la victoria en la primera presidencia municipal en Quiroga, Michoacán; algunos meses después en Huajuapán de León, Oaxaca se ganó la segunda alcaldía.

Es a finales de los ochenta que comienza la fase final de la etapa clásica del sistema político mexicano y llegó como consecuencia del

descontento social tras la matanza de Tlatelolco de 1968 y la reacción tenue del Gobierno federal tras los sismos de septiembre de 1985. Estos sucesos y otros más, desencadenaron un estado de insatisfacción de la población que se vio reflejado en las urnas, el partido hegemónico estaba perdiendo simpatizantes que veían en el resto de los partidos políticos una opción real para hacer frente a los problemas del país. En el año de 1983, por ejemplo, los gobiernos humanistas se hacen presentes en municipios de entidades del norte del país como Sonora, Durango y Chihuahua y llegan a gobernar a una considerable parte de la población de estos estados.

Uno de los momentos cumbre de la vida democrática de México se vivió en 1989 tras la victoria en Baja California del candidato Ernesto Ruffo Appel quien se convirtió en el primer gobernador humanista en México y que ya antes había sido alcalde de Ensenada. Esta elección marca un parteaguas en la vida democrática de la hasta entonces frágil democracia nacional, y además sirve de referente para constituir lo que podemos denominar primeros gobiernos de oposición; de tal forma que en ámbito local también fueron obteniendo sus primeros triunfos los demás partidos políticos, muestra de ello fue que tres años más tarde, para 1992, según datos de la Secretaría de Gobernación; el PRI gobernaba 2 mil 131 municipios del país, el PRD gobernaba 99, el PAN 79, el PARM 20 y 60 municipios eran gobernados por otros partidos y concejos municipales (Sobrino, 1998).

De tal suerte que el sistema de partidos se abrió paso a un sistema multipartidista en donde diversas fuerzas políticas podían obtener cargos y no solo un partido como venía ocurriendo en las últimas elecciones; contribuyendo así a la necesaria pluralidad de voces dentro del ámbito democrático. Fue en el año de 1993 que el PAN obtuvo el triunfo en importantes ciudades del país, por el número de habitantes que tenían, la ubicación

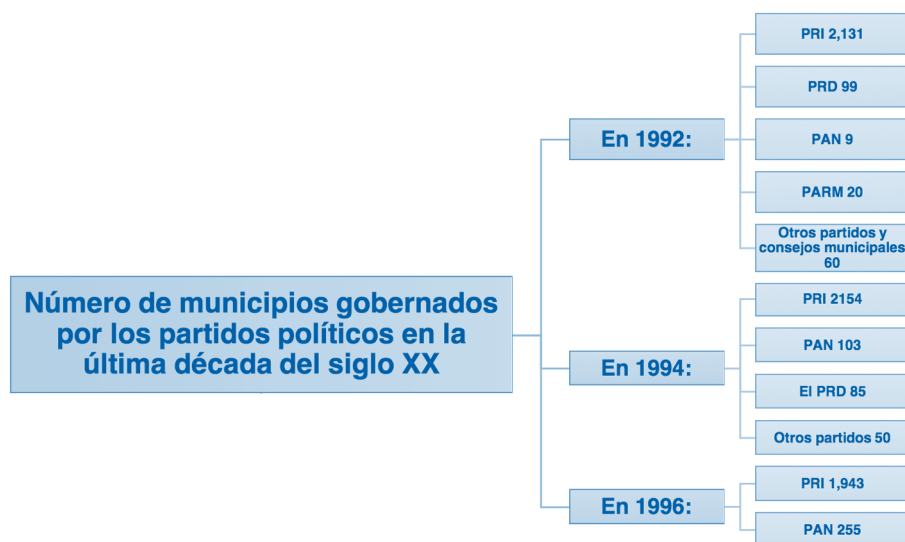
geográfica privilegiada para las actividades económicas que se desarrollaban en las mismas, “cinco de ellas de capitales estatales: Saltillo, Mérida, Ciudad Victoria, San Luis Potosí y La Paz, así como en ciudades de importancia, como Tijuana, León, Cuautitlán, Ciudad Juárez, Zapopan, Celaya, Guaymas, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García y ciudades medias, como San Juan del Río, Ensenada y Tecate” (*Proceso*, 1997).

Para el año de 1994 se mantuvo relativamente la cantidad de municipios gobernados por el PRI que esta vez era de 2 mil 154, tan solo en ese año el número de alcaldes humanistas paso a ser segunda mayoría, al gobernar 103 municipios, seguidos del PRD con 85 municipios y 50 municipios gobernados por otros partidos (Sobrino, 1998).

La cifra de las autoridades electas ajenas al PRI continuó creciendo, ya para 1995 el número de servidores públicos humanistas era de 156 alcaldes, 2 mil 600 regidores, 119 diputados federales, 25 senadores y 14 asambleístas en el Distrito Federal (*Proceso*, 1997).

Dos años después, en 1996 la cifra de alcaldes priistas disminuía hasta situarse en 1,943 municipios (Sobrino, 1998). Por otro lado, estaban los gobiernos de corte humanista que en ese año llegaron a ser de 255 ayuntamientos, en medio de los cuales estaban incluidos municipios de enorme peso político como Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tijuana, León y Ciudad Juárez (*Proceso*, 1997).

Habrà que considerar además que el PRI iba perdiendo municipios cada vez, en más entidades de la República y que la población que gobernaban el resto de los partidos políticos iba en aumento, también vale la pena señalar que este partido tenía menor aceptación en los municipios caracterizados por un mejor nivel de vida y cuyo desarrollo urbano tendía a la alza.



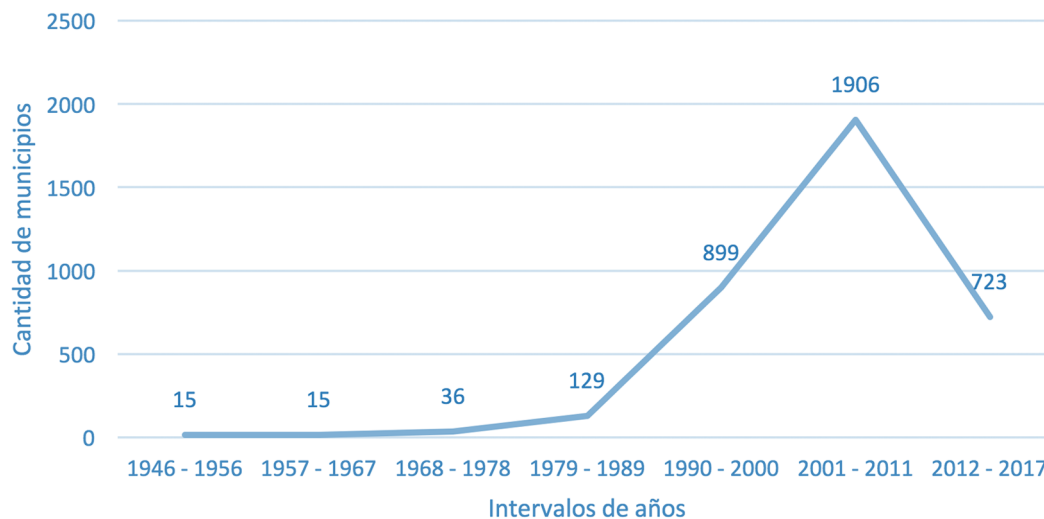
Fuente: Elaboración propia con base en Sobrino, J. (1998).

Algunos meses antes del año 2000, los partidos de oposición continuaban gobernando cada vez más ayuntamientos, tan solo en ese año, el PRI gobernaba 1,395 municipios, el PAN 278, el PRD 280 y los restantes estaban divididos entre otros partidos y otros más por usos y costumbres (Espinoza Valle, 2002).

En las elecciones más recientes, las del 2015, el PRI siguió posicionándose como el

partido con el mayor número de municipios ganados con 439 municipios de 993 que estaban en juego, seguido de los candidatos humanistas quienes obtuvieron el segundo sitio con 199 municipios, en tercer lugar quedo el PRD con 139 y 216 municipios fueron ganados por diferentes partidos solos o en coalición.

Municipios ganados por el PAN



Fuente: Elaboración propia con datos de ANAC (2017).

De tal manera que desde 1947 hasta el año 2017, se ha tenido una mayor presencia por parte de los gobiernos humanistas en los municipios, alcanzando el mayor número de ayuntamientos ganados en el periodo que comprende los años 2001-2011, lo cual se

vincula directamente como la transición democrática del año 2000 y los procesos de apertura de años previos.

Por su parte, existe una gran cantidad de municipios en los cuales ha gobernado en reiteradas ocasiones el PAN:

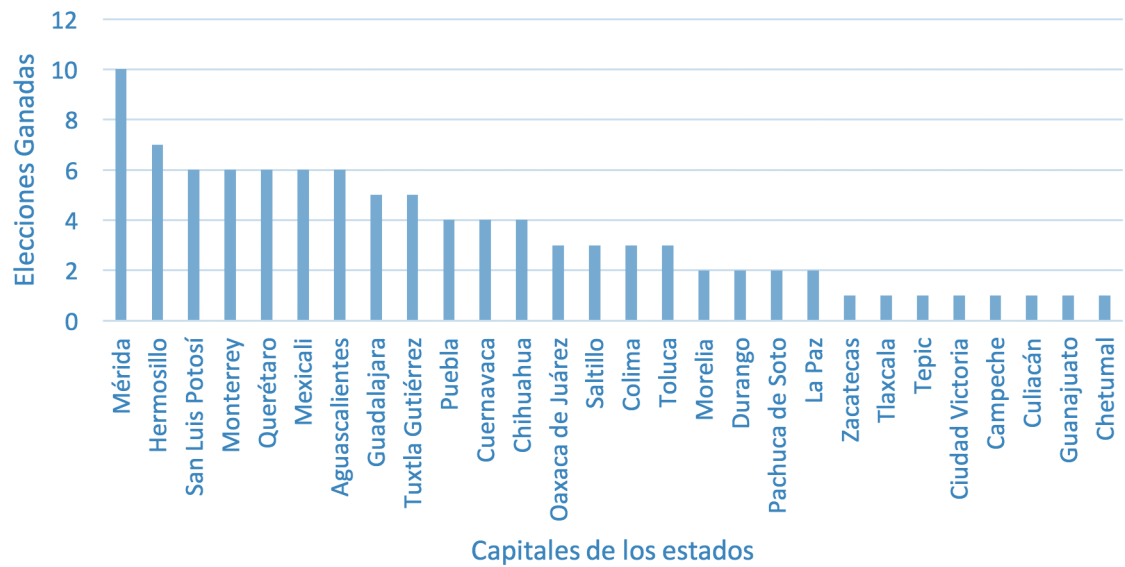
Estado	Municipio	Ganadores
Nuevo León	San Pedro Garza García	13
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	11
Yucatán	Mérida	10
Guanajuato	León	9
Nuevo León	Santa Catarina	9
Chihuahua	Ojinaga	9
Oaxaca	San Juan Ihualtepec	9
Oaxaca	San Juan Bautista Suchitepec	8
Puebla	Tehuacán	8
Michoacán	Zamora	8
Jalisco	Tepatitlán de Morelos	8
Guanajuato	Celaya	7
Oaxaca	Asunción Cuyotepeji	7
Michoacán	Quiroga	7
Puebla	San Andrés Cholula	7
Jalisco	Santa María de los Ángeles	7
Guanajuato	Salamanca	7
Guanajuato	San Francisco del Rincón	7
Baja California	Tijuana	7
Sonora	Hermosillo	7
Michoacán	Uruapan	6
Veracruz	Zozocolco de Hidalgo	6
Jalisco	Acatic	6
Guanajuato	San Miguel de Allende	6
Nuevo León	Bustamante	6
Jalisco	Colotlán	6
Guanajuato	Cuerámara	6
Jalisco	Guadalajara	6
Jalisco	Jalostotitlán	6
Sinaloa	Mazatlán	6

Fuente: Elaboración propia con datos de ANAC (2017).

Resalta que actualmente el PAN gobierna 12 capitales del país: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, León, Puebla, Querétaro,

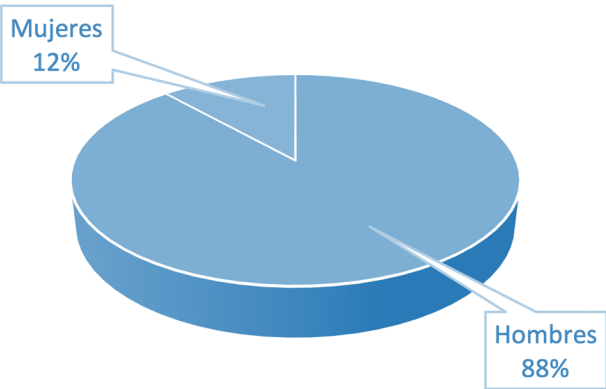
Mexicali, Pachuca, Mérida, Colima y La Paz; y del mismo modo ha repetido gobierno en las siguientes capitales:

Capitales gobernadas por el PAN

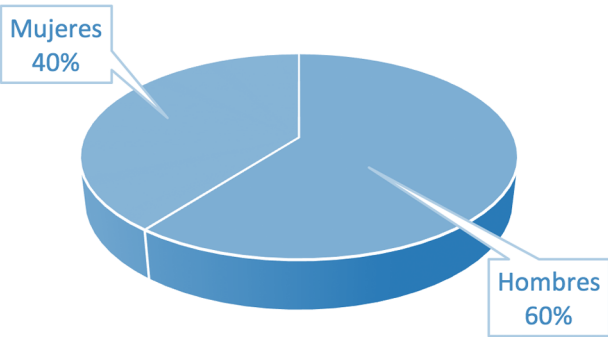


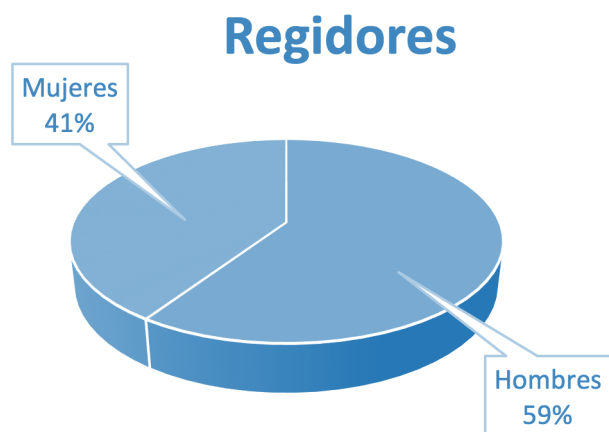
Fuente: Elaboración propia con datos de ANAC (2017).

Alcaldes



Síndicos





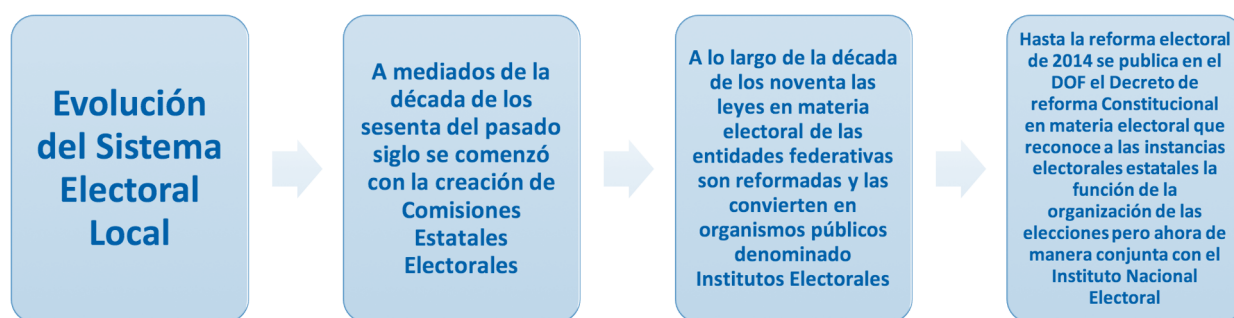
Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi (2018).

Otro dato importante a destacar es que de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi) del 2018 se tiene que en términos de la equidad de género, los puestos de elección popular de los miembros del ayuntamiento son ocupados en su mayoría por hombres, mientras que solamente el 12% son alcaldesas, el 40% síndicas y 41% regidoras, lo cual es un indicador importante en términos de competitividad electoral.

IV. Representatividad política en los municipios

Los sistemas políticos tienen dos elementos fundamentales para su funcionamiento: uno de ellos es el sistema de partidos y el otro es el sistema electoral, este último a su vez se compone de toda una serie de elementos, entre ellos: normas e instituciones que garanticen la realización de las elecciones de forma limpia, transparente y que brinden legitimidad validando los resultados de las contiendas electorales. No se puede entender por tanto, una elección democrática sin la participación de una instancia mediadora de conflictos y por tanto se parte de la idea de que la democracia en el ámbito local tiene sus cimientos cuando fueron creadas estas instancias.

La necesidad por permitir un ejercicio verdaderamente democrático de las elecciones, llevó a la creación de consejos electorales en las entidades de la República que pasados los años llegaron a convertirse en Institutos Electorales con funciones y una estructura orgánica bien definida, que a su vez abrieron paso a la creación de Organismos Públicos Locales (Oples) que con recientes reformas en materia político-electoral han asumido la tarea de organizar, desarrollar y vigilar los procesos de manera conjunta con el INE para la elección de sus gobernadores, diputados locales y miembros de los ayuntamientos.



Fuente: Elaboración propia.

Aún y cuando existen instancias a nivel local como las juntas municipales o consejos municipales electorales, estos dependen de la autoridad estatal que como bien se mencionaba, cuenta con el apoyo de estos órganos desconcentrados para atender el tema de la elección de los ayuntamientos, sobre todo, la ubicación de las casillas y capacitación de los integrantes de sus mesas directivas, sin embargo, resulta sincero pensar que la concentración de esta función en el orden estatal es coherente, dado el costo que resultaría para los gobiernos municipales la organización de un proceso electoral para los ayuntamientos cada 3 años.

A nivel municipal, los comicios de los ayuntamientos se dan para la elección de un presidente municipal en los municipios y alcalde en las demarcaciones territoriales de la ahora Ciudad de México, de uno a tres síndicos y de 1 a 21 regidores, que en el caso de estas últimas autoridades es determinado con base al número poblacional de cada municipio, los ayuntamientos duran en su encargo tres años en los términos establecidos en las leyes orgánicas municipales de cada una de las entidades de la República a excepción de Coahuila, Hidalgo y Veracruz donde ha sido ampliado el periodo a cuatro años y de algunos casos particulares de entidades de la República que han ampliado o disminuido el número de años para empatar la fecha de las elecciones locales con las estatales o las federales.

El sistema de elección de los ayuntamientos se da por medio del voto popular de manera directa, es decir, no existe una autoridad u órgano intermedio entre el elector

y el valor de su sufragio como en otros países en donde se conforma un colegio electoral para la designación de sus gobernantes.

La particularidad de los procesos democráticos inmersos en el municipio es su método predominante de elección en casi todo el país, que es la utilización de la planilla que integran los candidatos a alcalde, síndicos y regidores. Por medio de esta, los electores al votar por un partido o coalición que los postula están emitiendo su sufragio por todos ellos al mismo tiempo.

En términos de representatividad política y dada la necesidad de que exista una mayor pluralidad de voces y contrapesos al interior del cabildo, resulta indispensable empujar mecanismos legales e institucionales que permitan la configuración de un nuevo paradigma de cabildo en México, que entre sus medidas previstas está la elección individual de síndicos y regidores.

En los estados de Nayarit y Guerrero ya está previsto este método de elección, en donde se divide la geografía electoral del municipio por demarcaciones (parecido a los distritos electorales), con el fin de que sean elegidos los candidatos a regidores y estos representen a una comunidad del municipio en específico.

A su vez el estado de San Luis Potosí separa la boleta de los candidatos a regidores de los demás aspirantes del ayuntamiento, esto mediante la conformación de una lista en donde únicamente se encuentran estos actores políticos. Chihuahua es la única entidad en todo el país que modificó de la misma manera su legislación electoral con el fin de permitir la votación del síndico.

Marcos jurídicos locales

Ley electoral del estado de Chihuahua	Constitución Política del estado libre y soberano de Nayarit
<p>Artículos 106.</p> <p>1).- a 6).-...</p> <p>7) Las candidaturas a síndicos se registrarán ante la asamblea municipal respectiva, por fórmulas con un propietario y un suplente del mismo género...además de cumplir con lo siguiente:</p> <p>a) Deberán llevar sus campañas diferenciadas de los demás candidatos a integrar el ayuntamiento;</p> <p>b) La elección del síndico se hará en boleta diferente a la de los demás miembros del ayuntamiento; y</p> <p>c) El síndico estará sujeto a los mismos requisitos de elegibilidad que esta Ley establece para los integrantes del ayuntamiento.</p>	<p>Artículo 107.</p> <p>...</p> <p>La elección de Ayuntamientos, se realizará de la siguiente forma:</p> <p>I. Presidente y Síndico Municipal serán electos por fórmula, en votación de mayoría relativa;</p> <p>II. Los regidores de mayoría relativa, se elegirán individualmente, de conformidad al número que disponga la ley y territorialización que determine el Instituto Estatal Electoral.</p> <p>La demarcación territorial de los municipios para la elección de regidores a que se refiere la fracción anterior será determinada tomando en consideración la que resulte de dividir la población total del Municipio, entre el número de regidurías a elegir, considerando regiones geográficas del Municipio.</p> <p>En todos los casos y bajo el procedimiento que establezca la Ley Electoral del Estado, se integrará a los Ayuntamientos el número de Regidores que les corresponda, bajo el principio de representación proporcional.</p>
Ley orgánica del municipio libre del estado de Guerrero	Ley electoral del estado de San Luis Potosí
<p>Artículo 46.</p> <p>Los Municipios, serán Gobernados y administrados por sus respectivos ayuntamientos electos popularmente, integrados por un Presidente Municipal, uno o dos Síndicos Procuradores, regidores de mayoría relativa que hayan obtenido la mayoría de votos en la demarcación territorial electoral municipal y por regidores de representación proporcional, a partir de las siguientes bases</p>	<p>Artículo 243.</p> <p>En la elección de ayuntamientos, las planillas de mayoría y listas de candidatos a regidores de representación proporcional, se registrarán ante el Comité Municipal Electoral que corresponda, o ante el Consejo.</p> <p>Artículo 296.</p> <p>En la elección de ayuntamientos se elegirán candidatos propuestos por los principios de mayoría relativa, y representación proporcional. Los de mayoría se registrarán en una planilla con los nombres de quienes se proponen a los cargos de presidente municipal, primer regidor propietario, y uno o dos síndicos, según corresponda. Por cada regidor y síndico propietarios se elegirá un suplente. Los candidatos a regidores de representación proporcional, se presentarán en una lista en orden ascendente en el número que al efecto señala esta Ley y el artículo 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en normatividad local de los estados.

Como se puede apreciar, tanto la elección de los regidores como la de los síndicos en los ayuntamientos de todo el país son de suma relevancia para la democracia, ya que el principio de representatividad contribuye a fortalecer la calidad del régimen político.

La cercanía que puede resultar de un proceso electoral de tal envergadura, así como la rendición de cuentas que estos tienen que dar frente a su electorado y la población en general, los obliga a tener una mayor apertura como servidores públicos y estar sujetos al escrutinio público en el desempeño de sus funciones, ya que ellos definen en gran parte la gobernabilidad y gobernanza de los municipios y estas no recaen únicamente en el alcalde, sino que es un esfuerzo conjunto.

De esta manera se puede argumentar que de las 32 entidades federativas que hay en el país, solamente 4 cuentan con métodos diferentes al de planilla en 223 municipios en total. Si bien este principio es básico para la medición o análisis de la calidad de la democracia como parte del sistema electoral municipal, los procesos democráticos también exigen una mayor participación de la sociedad civil afuera de las urnas el día de la elección.

V. Participación ciudadana local

La gobernanza municipal humanista, como agenda de toda democracia que aspira a ser eficiente, cercana, transparente y sobre todo, que en sus acciones busca la generación del desarrollo sostenible a través de sus instituciones, es una forma de consolidar gobiernos locales que sean distintos y distinguibles, y esto se tiene claro en la ANAC.

Para que esto sea posible, el centro de la actividad pública debe ser el ciudadano, en tanto un agente capaz de participar activamente en la toma de decisiones públicas; dentro de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas; proponiendo

alternativas de solución a problemas concretos de su comunidad y organizándose para exigir cuentas frente al gobierno local.

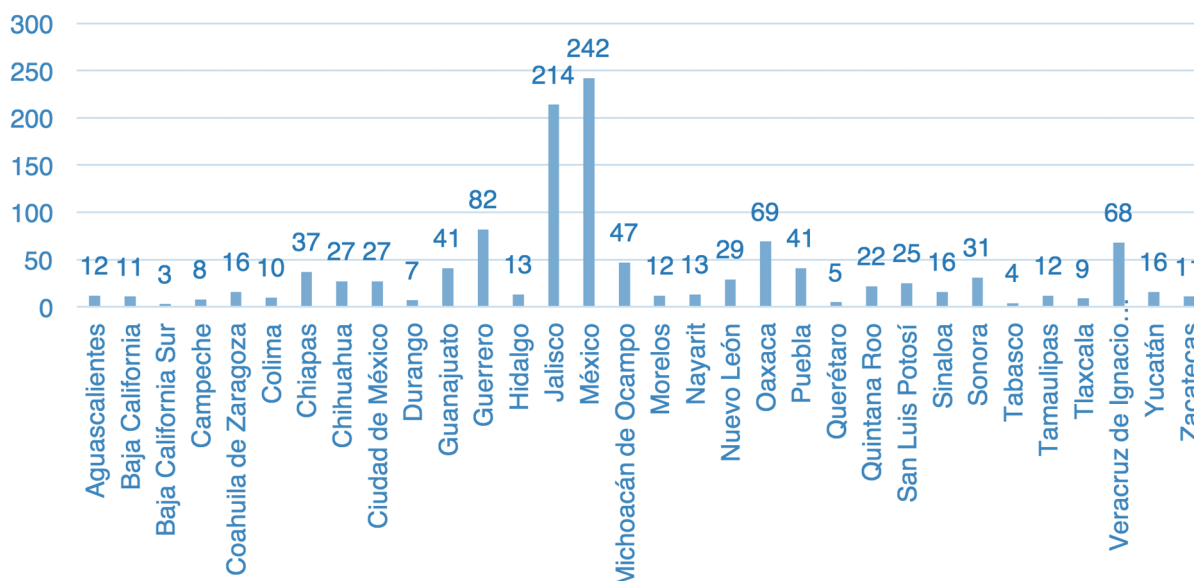
De tal manera que la participación ciudadana puede ser conceptualizada como “el involucramiento de los ciudadanos en un amplio margen de actividades en las que se diseñan las políticas públicas, incluyendo la determinación de los niveles de servicio, prioridades del presupuesto, y la aceptación social de la construcción de proyectos para orientar los programas de gobierno hacia las necesidades de la comunidad, generar legitimidad y alentar al sentido de cohesión social con sus vecinos” (UNPAN, 2013).

En los gobiernos locales existen diversos instrumentos, mecanismos e instancias encaminadas a cumplir con dicha función primordial para cualquier democracia en el siglo XXI, a través de los cuales se ven representadas las voces y los intereses de todos de manera incluyente para garantizar la eficiencia de la administración pública local.

La obligación y necesidad de estos están plasmadas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115 que da vida al ámbito municipal, el cual establece que los ayuntamientos tienen facultades para crear, aprobar y reformar su bando municipal, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas para que entre otras materias se asegure la participación ciudadana.

Los reglamentos expedidos por el órgano colegiado llamado cabildo deben responder a las necesidades socioeconómicas, demográficas y políticas de los municipios, por lo que puede existir una variedad de disposiciones en torno a la atención de dicho tema, sin embargo, hay datos relevantes que nos pueden ayudar a conocer este elemento participativo para estudiar el nivel de democracia en el nivel local.

Disposiciones normativas que regulan la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi (2018).

Como puede verse de los 2 mil 457 municipios de los que tiene datos el Inegi, solamente se registran 1,180 disposiciones normativas (artículos del bando, reglamentos, circulares, y otras normas) que están enfocadas en impulsar y asegurar la participación ciudadana, partiendo del supuesto de que existe una norma de este tipo por municipio.

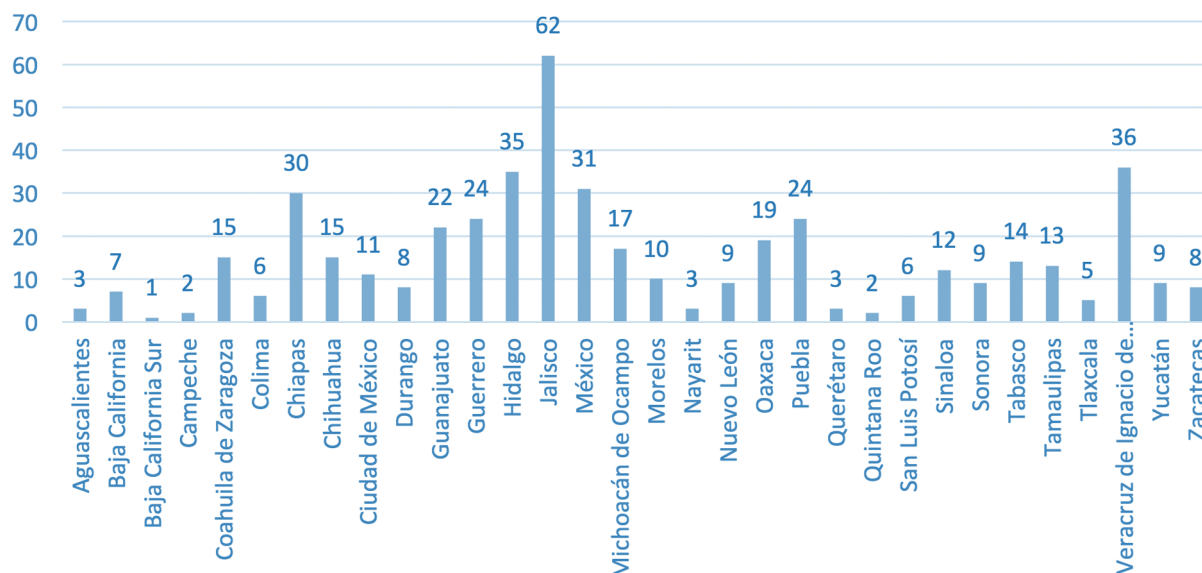
Los municipios en el Estado de México, Jalisco, Guerrero, Oaxaca y Veracruz son los que presentan el mayor número de estos reglamentos, mientras que en Baja California Sur, Tabasco, Querétaro, Durango y Campeche se encuentran aquellos con el menor número de este tipo de disposiciones administrativas.

En dichos reglamentos se contemplan figuras como el plebiscito y referéndum, los cuales debe convocar el gobierno local en asuntos específicos; la iniciativa popular para poder crear o modificar los ordenamientos normativos de los ayuntamientos; las sesiones de cabildo abierto en donde la comunidad puede ser escuchada y proponer soluciones

factibles a problemas concretos; el presupuesto participativo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar proyectos para el municipio y también decidir hacia qué rubros prioritarios se debe destinar cierta cantidad de recursos financieros; los observatorios ciudadanos como organizaciones de la sociedad civil que evalúan el desempeño gubernamental y promueven mejoras en sus políticas públicas; y autoridades auxiliares que coadyuvan al cumplimiento del bando municipal.

Asimismo, se han creado entidades gubernamentales dedicadas a recibir quejas y denuncias; comités ciudadanos anticorrupción como producto de la reforma constitucional más reciente. Aunado a lo establecido en sus normatividad se han implementado políticas exitosas como el alcalde itinerante, favoreciendo el contacto entre autoridades del gobierno municipal y sus habitantes; o el miércoles ciudadano con un gobierno que recibe a los ciudadanos para escuchar y atender sus demandas.

Instancias municipales de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi (2018).

Tomando en consideración este cúmulo de estrategias de participación ciudadana que pueden ser aplicables a una gran variedad de municipios en México, es preocupante que solamente se reportan 471 instancias municipales para entender estos temas en todo el país, por lo que además de contar con un marco normativo, se requiere implementarlo a cabalidad como una prioridad de todo gobierno local.

Los municipios que mayor número de instancias tienen en sus gobiernos, son los que componen a los estados de Jalisco (62), Veracruz (36), Hidalgo (35), Chiapas (30), Puebla (24), y Guerrero (24); en contraste son las demarcaciones de los estados de Baja California (1), Campeche (2), Quintana Roo (2), Aguascalientes (3), Nayarit (3) y Querétaro (3).

VI. Propuesta de la ANAC

En la ANAC se tiene la convicción de que para impulsar y consolidar buenos gobiernos en un modelo de gobernanza municipal humanista

es fundamental cumplir con uno de los ejes estratégicos de la agenda municipalista que promovemos y que es precisamente llevar a cabo estrategias y líneas de acción encaminadas a lograr el municipio democrático en México.

Tenemos claro que la calidad de la democracia es sinónimo de una mejor calidad de vida para los ciudadanos, es por ello que los principios de competitividad, representatividad y participación ciudadana son inherentes al conjunto de acciones legales e institucionales que aborden la configuración de gobiernos locales más eficientes. En este marco proponemos lo siguiente:

1. Llevar a cabo una reforma constitucional que garantice la paridad de género y la inclusión de jóvenes en los procesos de elección de las candidaturas a presidencias municipales, regidores y síndicos.
2. Implementar uno de los ejes contemplados por el nuevo paradigma

de cabildo como la realización de reformas a las legislaciones locales con el fin de permitir la elección de manera individual para síndicos y regidores, manteniendo el sistema de planilla para el 33% de regidores.

3. Impulsar la creación, aprobación y publicación de reglamentos municipales de participación ciudadana en todos los municipios del país.
4. Definir el modelo de cabildo abierto el cual sesione por lo menos 1 vez cada dos meses con temas sustantivos y no solo adjetivos.
5. Adoptar el mecanismo de presupuesto participativo en cada ejercicio de planeación presupuestaria, con el propósito de que la ciudadanía pueda decidir el uso y destino de algunas partidas del presupuesto a la realización de obras, gastos administrativos y proyectos.
6. Promover la creación de observatorios, contralorías, organizaciones y comités de participación ciudadana que puedan dar seguimiento, evaluar y dar propuesta a diferentes ramos de la administración pública municipal.
7. Acelerar la implementación de los sistemas municipales anticorrupción con la incorporación de comités ciudadanos como eje rector.
8. Definir reglas claras en la rendición de cuentas de los integrantes del ayuntamiento e informes ciudadanos sobre los avances municipales.

Este conjunto de acciones pueden contribuir, entre otras más, a elevar la calidad de nuestra democracia con la visión de que el fortalecimiento de nuestro régimen político y forma de gobierno es la ruta indicada para escuchar a todas las voces de la ciudadanía y ser incluyentes en la manera de administrar lo público, y eso hoy y siempre empieza desde la vida municipal. **B**

VII. Referencias

- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*, Yale University Press, Estados Unidos. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, 2017, México.
- Inegi. (2018). Censo de los Gobiernos Municipales y Delegacionales, Publicaciones, México.
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua, 2015, México.
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, 2017, México.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, México.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, 2013, México.
- Espinoza Valle, V. A. (01-04 de 2002). *redalyc.org*. Obtenido de Alternancia política y gobiernos: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59805804>
- Lijphart, A. (1993). *Constitutional Choices for New Democracies*, John Hopkins University Press, Estados Unidos.
- Morlino, L. (2005). *Assesing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Reino Unido.
- Bobbio, Norberto. (2014). *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Proceso. (1997). "Hace 50 años, el PAN obtuvo su primer triunfo electoral; hoy gobierna a más de 38% de los mexicanos". Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/174662/hace-50-anos-el-pan-mexicanos>
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México.
- Sobrino, J. (1998). Elecciones municipales en el Estado de México: un análisis del contexto local. *Economía, Sociedad y Territorio*, <https://est.cmq.edu.mx/article/508/1024>.
- UNPAN. (2014). *The Role of Active Participation and*. Obtenido de <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2013/EmpowermentPolicies/Elia%20Armstrong%20presentation.pdf>

Un catalizador emocional, político y económico llamado fútbol

Carlos Lara G.

Derrama económica de un negocio redondo

La pregunta es categórica y pareciera no admitir matices ni titubeos ¿Es el fútbol un instrumento de poder económico y político en México? La respuesta es afirmativa, pero veamos el tamaño de la respuesta. La final del torneo clausura 2017 dejó una derrama económica de alrededor de 348 millones de pesos;¹ las entradas a un estadio oscilan entre los 380 pesos a los 1,770; la publicidad de un spot de 20 segundos ronda los 500 mil pesos; un equipo como Tigres tiene un valor de mercado de alrededor de 56.7 millones de euros, y un equipo como Chivas anda por los 38.1 millones. El jugador más caro de la liga mexicana está por arriba de los 7 millones de euros; el *rating* de Televisa y TVAzteca,² suman 33 millones de televidentes, 18 y 15, respectivamente. Eso no es todo, los aficionados mexicanos ocupamos el 4to lugar internacional de los que más gastan en un mundial, y qué decir

de la desencarnada disputa de las marcas deportivas por imprimir los uniformes y patrocinar a los equipos; una disputa que incide en la alineación de los equipos, y qué del mercado de piernas, donde vemos hoy fichajes casi prenatales, como bien apunta el escritor argentino Pablo Nacach.

Los bares y restaurantes también cotizan en este gran negocio redondo. Son millones de aficionados en México los que siguen, tanto la Liga Mx como la Española, la Champions etc. La primera, como esa recuperación semanal de la infancia, de la que habla el escritor español Javier Marías; el resto, como ese afán de pertenencia a algún equipo, que observa el escritor mexicano Juan Villoro.

Recientemente el diario *El Financiero*, publicó que durante el fin de semana de apertura de la Copa Mundial de la FIFA Brasil 2014, los mexicanos gastaron 1.3 millones de dólares con tarjetas bajo el respaldo de Visa. Precisó que el gasto generado por tarjetahabientes bajo su marca aumentó 73% con relación al año anterior, sumando una facturación total de 27 millones de dólares.³ Destacó que los

¹ Las cifras que no conocías de la final de futbol mexicano. Disponible en: <https://expansion.mx/tendencias/2017/05/28/las-cifras-que-no-conocias-de-la-final-de-futbol-mexicano>

² Las dos televisoras comerciales más importantes del país, la primera es dueña del equipo América, la segunda del Atlas y de Monarcas Morelia.

³ Véase la nota de Cristina Lara García. "Mexicanos, comen, beben y gastan más durante el Mundial". Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/periodismo-datos/2014/mexicanos-habitos-mundi>

turistas de Estados Unidos, seguidos de los del Reino Unido, Francia y México, representaron la cantidad más grande de gastos por parte de los visitantes en Brasil durante el periodo de cuatro días.⁴

No solo la revista *Expansión* y el diario *El Financiero*, dedicada al análisis del mundo de los negocios, dan cuenta de la derrama económica de este deporte, sino también la revista *Forbes*, que ya de suyo es un indicador importante. Esta señala que ser futbolista en México es una estrategia jugosa, pues según las cifras disponibles, la nómina anual de la Liga MX alcanza los 84 millones de dólares. Por el trabajo del periodista deportivo Iván Pérez para esta revista, sabemos que uno de los jugadores mejor pagados de la liga mexicana en los últimos años, ha sido el chileno Humberto Suazo.⁵

Para Mauricio García de la Vega, director y fundador de la agencia de jugadores Iconstar, la Liga MX es una vitrina, y por tanto, una gran oportunidad para quienes saben capitalizar su talento, con ofertas similares o superiores a las de Portugal, Grecia, Holanda y algunos de España. Rafael Lebríja, ex presidente de Los Diablos Rojos del Toluca, de Las Chivas, reconoce que se paga tan bien que hay riesgo de que los equipos caigan en números rojos. Un aspecto importante a mencionar aquí, es que clubes como Monterrey, cuentan con fuertes respaldos empresariales, en su caso

FEMSA, consorcio que ha sido dueño de importantes futbolistas, de contratos millonarios.⁶

Corinthians, Chivas y River

Una reciente publicación de Iván Pérez para la revista *Forbes*, presenta el *ranking* de los diez clubes económicamente más importantes. Lidera Corinthians, seguido de Chivas y River Plate. El periodista señala que el mundo del fútbol ha dejado de ser un simple deporte al abrir paso a los negocios, como las franquicias que llegan a valer millones de dólares, sin importar el desempeño deportivo.⁷ Asimismo, señala que México con 12 equipos, es el país que más tiene, seguido de Brasil con 11. Otro dato a considerar es que las ligas MLS (EU y Canadá) son dominantes con 13 instituciones. En tanto que Brasil, Estados Unidos y México tienen lo propio en la región. El primero tiene siete de las 10 plantillas más valiosas del continente; Estados Unidos, cuatro de las marcas más cotizadas y México el 50% de los estadios más costosos.⁸

El poder político

El poder político del fútbol en México, lo podemos observar a partir de la compra de equipos que en los últimos años, han hecho empresarios de ramos ajenos al deporte, tales como Jorge Vergara, Ricardo Salinas y Raúl Padilla, dueños ahora de Chivas, Atlas, y Leones de la Universidad de Guadalajara, res-

alistas-89933.html <http://archivo.eluniversal.com.mx/periodismo-datos/2014/mexicanos-habitos-mundialistas-89933.html>

⁴ Datos del reporte de viaje Visa "Donde quieras estar" para la Copa Mundial de la FIFA Brasil 2014, que analiza los datos y gastos en el extranjero realizados con todos los productos de esa marca, incluyendo tarjetas de crédito, débito y prepagadas. "Mexicanos gastan en Mundial 1.3 mdd". Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/mexicanos-gastan-en-mundial-mdd>

⁵ Para nadie es un secreto que en los clubes del fútbol mexicano las finanzas son el secreto mejor guardado, entre otras cosas, porque existen dobles y hasta triples contratos, unos con el jugador, otro ante la Federación y otro más de cara al fisco. No son pocos los clubes señalados por problemas fiscales ante la Secretaría de Hacienda por evasión de impuestos. Algo a lo que da pie la falta de homologación en los más de 400 contratos de futbolistas de la Primera División, pues es verdad que hay particularidades de cada jugador en cada contrato. Esto hace que no todos los clubes muestren los salarios de los jugadores, el valor de las franquicias y sus estados financieros.

⁶ En el citado reportaje de la revista *Forbes*, el periodista Iván Pérez recomienda ver el trabajo del sociólogo Rory Miller, titulado *Studying Football in the Americas*, en el que constata, entre otras cosas relacionadas con las finanzas de la liga de fútbol mexicano, la principal vía de financiamiento, en particular las empresas que los respaldan. Televisa, Cemex, FEMSA, Cementos Cruz Azul, Grupo Salinas, Grupo Caliente, América Móvil, Grupo Pachuca, esto son quienes sostienen a los principales equipos de Primera División.

⁷ Los criterios para establecer el *ranking* fueron el valor de la plantilla, esto es, los jugadores que pertenecen a la institución, sin considerar los préstamos, el valor de su marca y el costo de su estadio (si este es propio).

⁸ El listado suma en total 6,052 mdd; 46.1% del valor está en el top 10. La liga MLS (con clubes de Estados Unidos y Canadá) realiza el torneo que más instituciones aporta, con 13, seguido de la Liga MX y Brasil con 12.

Existe una diferencia moral importante entre el fútbol callejero, el fútbol llanero y el fútbol profesional. En los dos primeros, la ausencia de reglas es garantía de diversión. En el profesional, esta ausencia representa un grave problema que mancha al deporte

pectivamente.⁹ Y es que no estamos ante una inversión en el deporte propiamente, sino ante la compra de una poderosa arma de distracción masiva de efectos políticos. Y si no, considérese la preocupación de los partidos políticos ante el Instituto Nacional Electoral, por el calendario de los partidos de la Selección Mexicana en el mundial de Rusia 2018. No es para menos, en México nuestra realidad política, económica y sociocultural, juega en segunda división. Por tanto, si la Selección Mexicana va a jugar su tercer partido del Mundial el día 27 de junio, esto es, justo en la semana de la veda electoral, previa a la elección presidencial del 01 de julio, el resultado puede desembocar en dos tipos de comportamientos en la afición: México pierda y decae el ánimo social, generando una resonancia negativa en la participación de los ciudadanos de cara al proceso electoral. México gana ese tercer partido y pase a la siguiente fase, la euforia es tal, que la repercusión podría ser igualmente negativa para el proceso electoral. En ambos escenarios, la elección presidencial depende, en grado considerable, del desempeño de la Selección en el Mundial. Prueba de que el fútbol es también, como afirma Javier Marías, una escuela de comportamiento y nostalgia: no hay deporte que más angustie, dice. Creo que la clase política mexicana estará de acuerdo en esta afirmación.

Una impronta mental que se extingue

Existe una especie de consenso, por lo menos en México, sobre las reglas del fútbol callejero.

Ese juego aprendido y perfeccionado a golpe de cascaritas improvisadas, bajo la lluvia, en los tiempos muertos del salón de clase con cualquier cosa que hiciera de balón, en el receso mismo, y por supuesto, a la salida del colegio. Las cascaritas crearon en generaciones valiosas improntas mentales. Improntas que dotan de sentido la concepción que Javier Marías tiene del fútbol: esa recuperación semanal de la infancia. Es esta recreación la que portamos y llevamos tiempo después a la práctica del fútbol llanero, donde continuamos jugando más con el corazón que con la cabeza,¹⁰ es la recreación que nos lleva a los estadios.

Lamentablemente en la actualidad estas improntas y recreaciones están siendo sustituidas por los videojuegos de fútbol, mediados por la dopamina de fuente digital, programados de tal forma que incorporan tanto el placer, como una constante anticipación del placer.¹¹ Una tecnología digital que está afectando seriamente facultades básicas del ser humano, como la atención y la voluntad. Los videojuegos son extensiones emocionales que integran la denominada “economía de la atención”, economía que secuestra nuestra atención a través de estímulos que liberan nuestra dopamina. Una economía donde, según el diario *The Economist*, los datos que

¹⁰ Véase el reportaje de México desconocido No. 243 / mayo 1997, titulado Fútbol llanero. Disponible en: <https://www.mexicodesconocido.com.mx/el-futbol-llanero.html>

¹¹ Véase el trabajo de Alejandro Gallardo Martínez en el portal Altercultura, en el que explica qué es la dopamina digital y cómo se convirtió en la droga más popular y adictiva del mundo. Disponible en la cuenta de twitter Pijamasurf: https://pijamasurf.com/2017/10/que_es_la_dopamina_digital_y_como_se_convirtio_en_la_droga_mas_popular_y_adictiva_del_mundo/#.Wd11alhK-Gc.twitter

⁹ En el caso de Raúl Padilla, se trata del mismo equipo que vendió hace tres décadas, siendo Rector de la Universidad de Guadalajara

Durante el fin de semana de apertura de la Copa Mundial de la FIFA Brasil 2014, los mexicanos gastaron 1.3 millones de dólares con tarjetas bajo el respaldo de Visa. Precisó que el gasto generado por tarjetahabientes bajo su marca aumentó 73%

genera son ya el recurso más valioso en el mundo, superan incluso al petróleo. El especialista Steven Kotler, investiga cómo la dopamina alimenta esta economía, al alterar los estados de conciencia, que son el motor económico de la economía mundial. Esta industria de estímulos digitales, provocadora de comportamientos adictivos vale más de mil billones de dólares, según especialistas como Kotler.¹²

Lo anterior va minando el amor a la camiseta del que habla Alfonso Cuarón, ese que equipara al amor a la madre, al afirmar que la vieja es nuestra primera identidad, y que por su amor se lucha como por la vida.¹³ Algo que desde el psicoanálisis constata Clotaire, Raphael (2015) al analizar *El verbo de la cultura mexicana*, entendido a partir del complejo de superioridad que nos da el amor a la madre.

Los días que juega la Selección Mexicana hay impaciencia en los ambientes laborales, bares, escuelas y redes sociales; una mezcla entre alegría momentánea por saber que habrá tregua laboral y esperanza en que gane México.¹⁴ No podemos renunciar, como dice Villoro, a una cultura donde lo mejor del partido es la comida que llevas al estadio. Esto es, los preparativos, la convivencia, la socialización y la creatividad plasmada en los memes que circulan en las redes sociales. La

característica principal del hincha mexicano, dice Villoro, es que se sabe desentender del resultado. Su pasión no requiere de evidencia, es una eficaz forma del autoengaño. Por eso se resigna con facilidad. Sostiene que el verdadero espectáculo en nuestros estadios está en las gradas, donde el público siempre hace más esfuerzo que los jugadores.¹⁵

Existe una diferencia moral importante entre el fútbol callejero, el fútbol llanero y el fútbol profesional. En los dos primeros, la ausencia de reglas es garantía de diversión. En el profesional, esta ausencia representa un grave problema que mancha al deporte. Maradona solía decir que la pelota no se manchaba, pero está visto que sí, mancha lo que hay a su alrededor por una ambición desmedida, que el maestro Galeano describe al hablar de "El jugador": ese que comenzó jugando por el placer de jugar, en las calles de tierra de los suburbios, ese que ahora juega en los estadios por el deber de trabajar y tiene la obligación de ganar o ganar. Ese que los empresarios compran, venden y prestan; ese que se deja llevar a cambio de la promesa de más fama y más dinero. Ese que cuanto más éxito tiene, y más dinero gana, más preso está. En efecto, ese que hace del fútbol un catalizador emocional, pero también político y económico. **B**

¹² Kotler señala un problema adicional al reconocer que a diferencia del alcohol y las drogas, donde existe legislación y restricciones para su consumo, en esta droga digital no hay regulación alguna.

¹³ Véase la cinta *Rudo y Cursi* (2008) del citado director.

¹⁴ Cuando la estrella del fútbol mexicano, Hugo Sánchez, triunfaba en España, mucho se rumoreaba que Televisa, pagaba para que nunca lo sentaran en la banca, por el *rating* que generaba a la televisora.

¹⁵ La pregunta ¿El mexicano tiene alguna particularidad, en tanto hincha, respecto del argentino? Fue hecha Por Alejandro Duchini del diario El Gráfico de enero de 2016. Disponible en: <http://www.elgrafico.com.ar/2016/02/06/C-8977-juan-villoro-dios-es-redondo.php>

Control democrático en los ayuntamientos del país, la representación proporcional

Everardo Rojas Soriano

El sistema de representación proporcional en la integración de los órganos edilicios ha venido a tener un impacto de raíz de la aplicación de las reglas de sub y sobrerrepresentación por los órganos electorales; esto implica que podría acarrear una nueva configuración en los controles democráticos o contrapesos necesarios en los órganos colegiados, a fin hacer vigente las reglas de todo Estado democrático de derecho.

La reforma político-electoral de 2014 incorporó las bases del sistema de representación proporcional previsto en la Carta Fundamental para las entidades federativas, los umbrales relativos a garantizar un peso específico en la integración de los órganos legislativos locales, pero también que ninguna fuerza electoral quedara

representada en exceso, es decir, se hizo énfasis en el equilibrio y la integración plural a efecto que los órganos legislativos se integraran fiel al sistema representativo y democrático.

Estas bases establecieron los límites de sub y sobrerrepresentación que se deben observar en la integración de las legislaturas locales; en ambas hipótesis el umbral es de ocho puntos porcentuales a la votación obtenida.

Al respecto, en 2017, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación enfrentó uno de los debates jurídicamente más interesantes en este tópico; no menos fue el dilema frente al que se perfiló la decisión jurisdiccional, ante la aplicación de las bases constitucionales de sub y sobrerrepresentación proporcional, en la integración de

los ayuntamientos en el estado de Nayarit con motivo del proceso electoral local de ese año.¹

El asunto pareciera de fácil solución, sobre todo tomando en consideración que, tanto la SCJN² como el propio TEPJF,³ han dictado jurisprudencia sobre la aplicación de dichas bases constitucionales en la

¹ Criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al resolver los expedientes SUP-JRC-369/2017, SUP-JRC-370/2017, SUP-JRC-375/2017, SUP-JRC-376/2017, SUP-JRC-377/2017.

² Jurisprudencia P./J.19/ 2013 (9ª) de rubro Representación proporcional. Al introducir este principio en el ámbito municipal, se debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución federal señala para la integración de los órganos legislativos, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 180.

³ Jurisprudencia 47/2017 de rubro "Representación proporcional. Los límites a la sobre y subrepresentación son aplicables en la integración de los Ayuntamientos", consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis* en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 40 y 41.

integración de los ayuntamientos del país, sin embargo, el caso en análisis se tornó debatible en su solución jurídica, principalmente por tres consideraciones: 1) por el sistema de elección e integración de los ayuntamientos nayaritas; 2) por la exclusión de candidatos independientes a presidentes municipales que reclamaron el derecho para ser considerados en la asignación de espacios de representación proporcional como regidores; y, 3) por el disenso de tres de los siete magistrados de la Sala Superior, lo que se trató de un asunto límite en la interpretación y aplicación de dichas bases al caso concreto.

El asunto impactó en la integración de los ayuntamientos de Tepic,⁴ Rosamorada,⁵ Del Nayar⁶ Santiago Ixcuintla⁷ e Ixtlán de Río,⁸ todos de Nayarit.

De conformidad con los resultados electorales del 4 de junio de 2017, en los cabildos de esos municipios, todos los partidos políticos podían acceder a la representación proporcional conforme la fórmula prevista en la ley electoral nayarita.

Ante ello, el Instituto Electoral de Nayarit, a través

de los consejos municipales respectivos, aplicaron lo previsto la norma local sin revisar el impacto de las bases constitucionales de sub y sobrerrepresentación proporcional en la integración final del órgano edilicio. En dicha decisión administrativa electoral se excluyó de ese derecho a los candidatos independientes a presidente, síndico y regidores.

Inconformes con ello, diversos partidos políticos y ciudadanos acudieron al Tribunal Electoral de Nayarit, a efecto de reclamar la constitucionalidad y legalidad en la asignación de los espacios de representación proporcional.

El organismo jurisdiccional local de Nayarit revocó las determinaciones del Ople de Nayarit, determinando que sí son aplicables las bases de sub y sobrerrepresentación proporcional para los ayuntamientos en el estado de Nayarit, empero la sentencia local desestimó considerar a los candidatos independientes. La determinación jurisdiccional local tuvo como sustento la interpretación y aplicación de los criterios recientes emitidos por el SCJN y del TEPJF (Tamaulipas y Sinaloa).

Como todas las determinaciones que emiten los Tribunales locales del país, éstas pueden ser impugnadas, tales fallos no fueron la excepción. A quienes se revocó una

constancia de asignación (partidos políticos y ciudadanos) acudieron a la justicia electoral federal ante la Sala Regional Guadalajara a quien corresponde su resolución por competencia territorial y de materia, no obstante, el PRD presentó solicitud de ejercicio de facultad de atracción ante la Sala Superior, la cual fue procedente para todos los recursos jurídicos relacionados con este tema. La atracción fue procedente por la importancia y la particularidad del asunto en estudio, por lo que era necesario fijar criterio al respecto.

En el fondo del asunto, la mayoría de los magistrados integrantes de la Sala Superior del TEPJF, determinaron confirmar la aplicación de las bases multicitadas en la representación proporcional en los ayuntamientos del Nayarit, fundamentalmente por las razones siguientes.

Los límites de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos del país son necesarios, aún y cuando dichas reglas no estén expresamente previstos en la ley local.

Tal necesidad estriba en que los límites son útiles para corregir las distorsiones que deriven de los resultados en la vía de mayoría relativa, lo que da oportunidad al operador de la norma a que implemente medidas a efecto que la pluralidad cobre vigencia a

⁴ SUP-JRC-370/2017

⁵ SUP-JRC-375/2017

⁶ SUP-JRC-376/2017

⁷ SUP-JRC-369/2017

⁸ SUP-JRC-377/2017

Los límites de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos del país son necesarios, aún y cuando dichas reglas no estén expresamente previstos en la ley local. Tal necesidad estriba en que los límites son útiles para corregir las distorsiones que deriven de los resultados en la vía de mayoría relativa

través de la asignación de espacios de representación proporcional.

Asimismo, la mayoría de la Sala Superior, determinó que la libertad configurativa con que cuentan las entidades de la República, está circunscrita a observar el sistema integral de representación proporcional, la cual busca que las minorías políticas puedan participar en los órganos legislativos de elección popular. Es decir, cada estado cuenta con dicha libertad para que dentro de su ámbito prevean la manera en cómo se han de integrar sus órganos de representación pero deben estar dentro de las bases que prevé la propia Carta Fundamental.

Por tanto, los límites de sub y sobrerrepresentación proporcional son aplicables en la integración de los ayuntamientos, independientemente del sistema de elección, integración y número de integrantes de los órganos edilicios.

Conforme lo anterior, se determinó confirmar la aplicación a los límites de sub y sobrerrepresentación proporcional en la integración de los ayuntamientos, por lo que en los casos en que los partidos políticos hayan obtenido el triunfo para presidente y síndico no debían tener derecho a participar en la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, principalmente porque se excede su límite de votación recibida en más del ocho por ciento. Lo cual impactó en los municipios nayaritas citados.

Por cuanto hace a los candidatos independientes se razonó que era improcedente la asignación de regidores por el principio de representación proporcional para los ciudadanos que fueron postulados a presidente municipal y síndico, lo anterior porque dicha asignación perturbaría la finalidad y la confección legal prevista en

los ayuntamientos nayaritas, pues si bien el TEPJF ha determinado que sí es factible que los candidatos independientes pueden acceder a la representación proporcional, éstos deben ser dentro de las planillas que se postulan como en el resto del país, aunado a que dicha asignación deberá pasar por el tamiz del porcentaje mínimo para tener derecho a ello.

Por parte de la minoría de tres magistrados de la Sala Superior se sostuvo que los criterios emitidos por los citados tribunales constitucionales no son aplicables para los ayuntamientos nayaritas, lo anterior, porque el sistema electoral local en la normativa de Nayarit es distinto al del resto de las entidades federativas del país, al menos en los que se dio origen de los criterios jurisprudenciales en los que basó el criterio de la mayoría de magistrados.

Aunado a lo disímulo del sistema electoral nayarita en

La mayoría de la Sala Superior, determinó que la libertad configurativa con que cuentan las entidades de la República, está circunscrita a observar el sistema integral de representación proporcional, la cual busca que las minorías políticas puedan participar en los órganos legislativos de elección popular

la integración de los ayuntamientos nayaritas, el mismo garantiza que las minorías alcancen representatividad. Lo anterior no sólo porque una minoría podría alcanzar triunfos por el sistema de mayoría, sino porque también podrían, rebasar el umbral mínimo exigido, acceder a la representación proporcional y alcanzar una mayor representación en los órganos edilicios.

De esa misma manera, la Suprema Corte al analizar la constitucionalidad de la reforma electoral del Nayarit en 2016, determinó que es constitucional que ésta no contemplará los límites de la representación, por lo tanto dicha regla era correcta dado que las legislaturas cuentan con esa libertad de configuración legal.

Ahora bien, lo primero que se debe considerar es que las bases de la representación proporcional para la integración de los ayuntamientos

del país se derivó de la interpretación que la SCJN, y posteriormente del TEPJF, hicieron de las reglas límites constitucionales que establece la Ley Suprema para la integración de las legislaturas locales en las entidades de la República.

Al respecto, en sentido formal, por supremacía constitucional las reglas deben ser aplicables, sin embargo, tal interpretación y criterio merece una revisión y nueva reflexión a la luz del caso Nayarit, como lo planteó la minoría de los magistrados.

Es inconcuso que el principal elemento fáctico que hace sensible una posible nueva reflexión jurisdiccional respecto de aplicar, en forma literal, las bases de sub y sobrerrepresentación en la asignación de regidores, sea sustentada en el sistema de elección e integración de los cabildos en Nayarit. Al respecto, la Sala Superior al emitir la

jurisprudencia 47/2016,⁹ lo hizo conforme al estudio del sistema de elección de ayuntamientos electos por planilla completa integrada por presidente, síndico y regidores por el principio de mayoría relativa, electos en una planilla completa y en una sola boleta, aunado a que dichos integrantes de la planilla también lo son de representación proporcional. (Tamaulipas y Sinaloa).

En ese sentido, en los estados de Tamaulipas y Sinaloa el sistema de elección e integración de ayuntamientos se trata de elecciones por planillas de mayoría relativa (integradas por al menos el

⁹ Las reglas de la sub y sobrerrepresentación proporcional previstas en la fracción II del artículo 116 de la Constitución federal son garantes de la representación política de nuestro sistema democrático en órganos legislativos, pero se debe considerar que el criterio de interpretación jurisprudencial contenido en el rubro "Representación proporcional. Los límites a la sobre y subrepresentación son aplicables en la integración de los Ayuntamientos", éstos fueron emitidos por reiteración en las sentencias SUP-REC-272/2016, SUP-REC-274/2016 y SUP-REC-275/2016; el primero de ellos del estado de Tamaulipas y los otros dos relacionados con el estado Sinaloa, respectivamente.

60% de los integrantes del total del cuerpo edilicio con independencia del porcentaje de votos que haya obtenido en la elección); en el que el partido político que gana la elección municipal por mayoría de votos, por ley, está excluido de la asignación de espacios de regidores de representación proporcional, es decir, las reglas de la representación pura en la que están sustentadas las bases que impiden la sub y sobrerrepresentación proporcional, alcanzan su objetivo y finalidad para con el resto de los competidores en la elección municipal, a efecto que dichas minorías alcance una representación acorde a su porcentaje de votos en la citada elección.

En efecto, la elección de los ayuntamientos en los municipios de todo el país, a excepción de Nayarit, para los efectos del presente asunto, se realiza de la siguiente manera: I) La elección es por planilla completa, es decir en una sola boleta se eligen al presidente, síndicos y regidores; II) En la distribución de regidurías por el principio de representación proporcional no participa quien ganó la elección de mayoría relativa; III) Para determinar el porcentaje de representación de cargos en los ayuntamientos se toma en cuenta el número total de integrantes del citado órgano edilicio. (presidente,

síndicos y regidores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional); IV) En la fórmula de asignación de espacios de representación proporcional, las operaciones aritméticas para calcular la votación efectiva y el cociente de asignación, se realiza tomando en consideración la votación de todos los cargos, es decir, de la planilla ganadora (presidente, síndicos y regidores), y del resto de los partidos políticos que haya obtenido el umbral mínimo de votación que prevea la ley local respectiva.

Ahora bien, en el caso concreto del estado de Nayarit, la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, tiene sus particularidades o especificaciones que la hacen distinta al resto del país o disímbola a los casos en que surgió el criterio de jurisprudencia (47/2016).

Otro elemento de discrepancia es que en el cálculo o determinación del porcentaje de representación de cargos en el ayuntamiento lo hace tomando en cuenta una parcialidad de total de los cargos del órgano edilicio, es decir, sólo tomando en consideración a los regidores del ayuntamiento, lo que altera la representación real pero también la votación emitida por cada uno de los participantes en la elección.

En 2018 van a elecciones locales para renovar o reelegir integrantes de ayuntamientos o cabildos todos los municipios del país a excepción de los estados de Nayarit y Baja California. Por lo anterior, es muy importante que sea una regla necesaria que los órganos electorales administrativos locales, al momento de realizar la asignación de espacios en los ayuntamientos en los municipios o alcaldías de la Ciudad de México se observen las reglas para la integración conforme a los criterios que han quedado ya definidos por el máximo tribunal electoral del país, de lo contrario estaría sujeto a interpretaciones que den lugar a una distorsión en la debida integración de los órganos edilicios, alterando el principio de representación popular.

Sin duda la correcta integración de los ayuntamientos y alcaldías son parte de los contrapesos o controles democráticos para el ejercicio del poder político en nuestros municipios, por ello lo importante del criterio en el asunto en análisis.

La aplicación de las reglas de sub y sobrerrepresentación deben ser a la luz de la configuración local en la integración y elección de los ayuntamientos, cuestión que da pie a una interpretación acorde al análisis y las contextos reales de cada asunto sometido a la jurisdicción. **B**

Acuerdo de París sobre cambio climático: avances de los compromisos de México

Benjamín Chacón Castillo

I. Introducción

A lo largo de los 4,500 millones de años de existencia de nuestro planeta –nuestro único hogar– ha habido una serie de cambios climáticos extremos que han ocurrido debido a fenómenos naturales que han afectado la composición de la atmósfera de nuestro planeta, alternando períodos en los que ha habido glaciaciones intercaladas con períodos más cálidos. Todo ello se ha dado de manera natural a través de varios cientos de millones de años, inclusive durante los últimos 200,000 años, en los que ha existido el *homo sapiens sapiens*. Es decir, este tipo de cambio climático se debe a la variabilidad normal que se da en la naturaleza.

A partir del desarrollo que se fue dando desde la Revolución Industrial, originada en la segunda mitad del siglo XVIII en Reino Unido, y

particularmente a partir del uso del carbón para diversos procesos industriales, y posteriormente de la quema de combustibles fósiles, es que de manera antropogénica se ha estado incrementando la temperatura promedio en el planeta, dando paso así al cambio climático que ya ha empezado a dejar sentir sus efectos a lo largo y ancho del globo en las aristas económica, social y ambiental. Es a partir de la intervención humana que en poco más de apenas 100 años las temperaturas superficiales terrestres y marinas se han incrementado de manera importante.

Por ejemplo, en lo ambiental podemos mencionar que se ha empezado a perder biodiversidad y ahora muchas especies ya están en peligro de extinción. Asimismo se

están dando fenómenos hidrometeorológicos cada vez más intensos y con mayor frecuencia. Desde el punto de vista social es preocupante el que ya existan desplazados climáticos, que son aquellas personas que dejan su hogar debido a los efectos complicados del cambio climático, quienes, por cierto, aún no se les considera como refugiados, para ser apoyados como tales de acuerdo con la legislación internacional vigente.¹ Se trata de un área de oportunidad humanitaria a todas luces urgente de atender.

El cambio climático también acentúa la pobreza y la desigualdad social.

¹ Consultado el 26 de abril de 2018 en <https://www.nytimes.com/es/2017/12/26/desplazados-cambio-climatico-refugiados/>

No es para menos: desde el punto de vista económico conlleva un costo global que equivale al 6% del PIB mundial hacia 2030 y del 22% hacia 2050.²

A lo largo de los últimos casi 40 años, cuando se realizó la primera Conferencia Mundial sobre el Clima en la cual se hizo la primera llamada de atención respecto del aumento de la temperatura y de que el cambio climático comenzaba a ser una amenaza real para el planeta; así como principalmente a partir de 1992 cuando se realizó la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, se ha venido dando una serie de esfuerzos internacionales para combatir el cambio climático, dando origen a una diversidad de protocolos e instrumentos internacionales. Sin embargo, el último logro alcanzado y el que parece ser un acuerdo capaz de articular la cooperación internacional para implementar medidas tendientes a lograr determinadas metas en el corto, mediano y largo plazos, de aquí a 2050, es el Acuerdo de París, en el marco

del cual nuestro gobierno planteó diversos compromisos, los cuales están inmersos en la política nacional de cambio climático. Compromisos y política que analizaremos en el presente documento.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

México es un país particularmente vulnerable al cambio climático, dadas las características propias del territorio nacional así como, principalmente, por la ubicación geográfica del mismo. Pues bien, de acuerdo con Molina, Sarukhán y Carabias,³ nuestro país se ubica en dos regiones biogeográficas: al norte la neártica, en la cual predominan climas áridos, semiáridos y templados; y la neotropical hacia el sur. A ello se le suma, señalan los autores, el hecho de que nuestro territorio está atravesado por grandes cordilleras que van de sur a norte y de este a oeste con alturas de hasta 5,400 msnm,⁴ alojando así numerosas y caudalosas derivadas de

las corrientes del Océano Atlántico como del Pacífico. Entonces, dada esa particular combinación de características es que en México tiene presencia aproximadamente el 10% de la flora y la fauna que hay en el planeta y también tenemos presentes prácticamente todos los ecosistemas del globo exceptuando los extremadamente fríos.

cuencas hidrológicas. Adicionalmente, México se encuentra rodeado por mares tanto de aguas cálidas como frías, Entonces, como dicen los autores ya referidos, el nuestro es un “país megadiverso”. Esas mismas razones que nos llevan a tan alta diversidad son las que hacen que el nuestro sea un país expuesto a fenómenos hidrometeorológicos extremos y a sufrir alteraciones en los climas regionales, lo cual conlleva cambios en ciclos hidrológicos, en los ecosistemas, en la disponibilidad de agua, en la producción de alimentos así como en los diversos patrones de enfermedades,⁵ por solo mencionar de manera general algunos de los

² Consultado el 26 de abril de 2018 en: <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/sociedad/los-costos-del-calentamiento-global>

³ Molina, Mario, Sarukhán, José, Carabias, Julia. (2017). *El cambio climático. Causas, efectos y soluciones*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

⁴ Metros sobre el nivel del mar.

⁵ Molina, et. al. (2017). *Op. cit*

problemas que derivan de la vulnerabilidad del territorio nacional ante los efectos del cambio climático.

De manera más específica, en la última centuria han aumentado las temperaturas superficiales terrestres y marinas en todo el territorio nacional,⁶ siendo las mayores variaciones en el norte del país en un intervalo entre 1.2 y 1.5 °C por encima del promedio histórico. Además, han sido observados incrementos en el número de días cálidos extremos y un descenso de días gélidos extremos y de heladas. Y claro, no podría dejar de mencionarse el aumento en la cantidad de fenómenos hidrometeorológicos extremos como huracanes y ciclones tropicales.

Por otro lado, en cuanto a las sequías, éstas se han dado en cinco ocasiones en tan solo los últimos 18 años, por ejemplo, de 2000 a 2003, en 2006, entre 2007 y 2008, en 2009 y entre 2010 y 2012, afectando a amplias porciones del territorio nacional, como ocurrió en 2011 cuando se afectó el 90% del país. Y eso no

es todo, además de las sequías, de la cada vez mayor ocurrencia de huracanes intensos hay que sumarle el incremento en el nivel del mar, según se ha constatado en diversos puertos del país, veamos. Entre los años 1950 y el 2000 –ya hace algún tiempo– se estudiaron 17 puertos, hallándose lo siguiente:⁷ se han registrado elevaciones en Ciudad Madero, Tamaulipas de hasta 9.16 milímetros anuales; en Guaymas, Sonora de 4.33 milímetros por año.

Entonces, la ubicación geográfica de nuestro país y la alta diversidad en ecosistemas que caracteriza al territorio abonan a que ocurran diversos fenómenos ambientales que hacen particularmente vulnerable a México ante los efectos del cambio climático, sobre los que abundaremos más adelante. Pero, por el otro lado, la vulnerabilidad ya referida se ve detonada por la situación socioeconómica y demográfica de la población asentada en dicho territorio, en pocas palabras: la pobreza

Recordemos que nuestro país aún está en desarrollo, por lo que necesita

crecer económicamente, pero no a costa de dilapidar la riqueza en recursos naturales que predomina en el territorio nacional. También, es importante considerar que el 43.6% de la población, es decir, aproximadamente 53.41 millones de mexicanos,⁸ vive en condiciones de pobreza. Además, México es un país exportador de petróleo, de acuerdo con cifras de la Agencia Internacional de Energía el 90% de la energía consumida en el país deriva de la quema de combustibles fósiles, 5% de la madera, 4% de energías renovables y el restante 1% de energía nuclear.

Podemos ver entonces que la combinación de las características ecosistémicas y geográficas del territorio nacional, las condiciones de pobreza, la necesidad de un mayor crecimiento económico y la alta dependencia energética de los combustibles fósiles provocan que México tenga una situación muy compleja ante el cambio climático,

⁶ Gobierno de la República. (2014). *Compromisos de mitigación y adaptación ante el Cambio Climático para el período 2020 – 2020*. Presidencia de la República, Ciudad de México.

⁷ Ibid.

⁸ Coneval (2017). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*. Ciudad de México. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

La economía del cambio climático busca plantear soluciones para que en las transacciones de mercado se incorporen el valor inherente al daño ambiental en el que el ser humano ha incurrido

haciéndolo uno de los países más vulnerables.⁹ El cambio climático agudiza la pobreza y profundiza la desigualdad social.

Lo anteriormente mencionado puede concretarse en los efectos que el cambio climático ha tenido en México con los siguientes costos sociales y económicos: entre 2001 y 2013 los fenómenos climáticos han provocado pérdidas humanas y altos costos económicos y sociales, pues han sido afectados por fenómenos hidrometeorológicos aproximadamente 2.5 millones de mexicanos reportándose costos económicos de cerca de 338.35 miles de millones de

pesos; esto a pesar de que a nivel global somos el décimo segundo país emisor de gases de efecto de invernadero (GEI), los cuales como veremos más adelante, están causando el cambio climático que nos está afectando negativamente, con apenas el 1.5% de las emisiones globales de dichos gases; sin embargo, ello nos ha llevado a plantear conjuntamente con la comunidad internacional diversos acuerdos e instrumentos orientados a la mitigación de la emisión de GEI y a la adaptación ante los efectos adversos del cambio climático sobre la población.

Entonces, el cambio climático está afectando negativamente el desarrollo de nuestro país en las aristas social, económica y ambiental, con los inherentes costos que ello implica y amenazando no solamente a la presente sino también a las futuras generaciones de mexicanos.

III. Objetivos de la investigación

México se encuentra, geográficamente, en una situación muy particular que lo hace ser un país con una gran biodiversidad, pero a

la vez susceptible de ser afectado por los cada vez más intensos y frecuentes fenómenos hidrometeorológicos que se presentan en nuestros litorales, así como por sequías o, el aumento en temperaturas superficiales terrestres y marinas. Todo lo anterior tiene como consecuencia afectaciones a la población mexicana en pérdida de vidas humanas, así como costos sociales y económicos, ya hemos mencionado que solamente de 2001 a 2013 los costos económicos derivados de fenómenos hidrometeorológicos ascendieron a casi 340,000 millones de pesos. En promedio, se calcula que el costo anual del cambio climático en México es de alrededor de 60,000 millones de pesos, el equivalente a cerca de 6 puntos porcentuales del PIB.¹⁰

En consecuencia, es vital e impostergable poner en marcha toda acción orientada a reducir los efectos negativos del cambio climático a través de la mitigación de los GEI y de la adaptación a los efectos adversos inherentes,

10 Consultado el 27 de abril de 2018 en <http://diarioecologia.com/el-cambio-climatico-cuesta-a-mexico-60000-millones-de-dolares-al-ano/>

mediante políticas de cambio climático a desplegarse tanto a nivel nacional como subnacional en nuestro país que estén alineadas a los compromisos adquiridos por nuestro gobierno ante el Acuerdo de París, viendo estas políticas y acciones públicas como un medio para transitar hacia una economía baja en emisiones de carbono en un marco de un modelo de desarrollo sostenible.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

Esta investigación busca presentar los aspectos más relevantes del cambio climático, sus causas y efectos a nivel global así como en nuestro país. Posteriormente se dará cuenta de los diversos esfuerzos internacionales que se han ido dando para combatir dicho fenómeno climático con énfasis en el Acuerdo de París, por mucho considerado el convenio universal más coherente y sólido alcanzado en la comunidad internacional hasta el momento. A partir de ahí se revisarán los compromisos hechos por México sobre la mitigación de gases de efecto invernadero y de adaptación a los efectos del

cambio climático, dados en el marco del ya referido Acuerdo, y sus avances hasta el momento.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

El cambio climático que nuestra civilización ha causado está generando diversas consecuencias, de naturaleza ambiental y de manera preponderante, de carácter social y económico. La teoría económica nos da los instrumentos para analizar el problema del cambio climático, sus efectos así como para plantear políticas públicas a nivel nacional y global, que permitan avanzar en la solución de este problema.

A partir de la revisión y del análisis de la evidencia disponible, que ha sido recopilada y divulgada por múltiples organismos internacionales a lo largo de las últimas décadas, se puede concluir que el problema del cambio climático es serio y es a tal magnitud grave dado que, si nuestra civilización continúa con la tendencia actual de emisiones de gases de efecto de invernadero, entonces los

*Es a partir de la
intervención humana
que en poco más
de apenas 100 años
las temperaturas
superficiales terrestres
y marinas se han
incrementado
de manera importante*

impactos ambientales del cambio climático pueden llevarnos a una catástrofe social así como económica; en general, para ir conteniendo el avance del cambio climático es necesario transitar hacia una economía baja en emisiones de carbono en un marco de un modelo de desarrollo sostenible.

Para reducir el empeoramiento, así como los efectos del cambio climático es necesario avanzar simultáneamente en acciones que se desagregan en dos vertientes que conllevan determinados costos y beneficios, por un lado las acciones tendientes a la mitigación de las emisiones de gases de efecto de invernadero, y por el otro, acciones que

faciliten la adaptación de las comunidades y las prepare para afrontar fenómenos hidrometeorológicos extremos ocasionados por el cambio climático. Desde el punto de vista del análisis económico, la comunidad económica internacional está de acuerdo en que las políticas de cambio climático deben entenderse como un problema de manejo de riesgos; es decir, es necesario desde ahora tomar medidas inmediatas para reducir los impactos presentes y futuros y los costos inherentes al cambio climático.¹¹

La teoría económica nos dice que las externalidades son uno de los tipos de fallas de mercado, se constituye como los efectos de la producción y del consumo que no se reflejan directamente en el mercado, generando ineficiencias en el mismo.¹² En otras palabras, una externalidad es la acción de un productor o de un consumidor –agentes económicos– que afecta a otros agentes pero que no se tiene en cuenta en el precio de mercado,

siendo así fuentes de ineficiencia económica a largo y a corto plazos. Una externalidad ocurre siempre que las actividades de un agente económico afecten las actividades de otro de tal manera que no se refleje en las transacciones del mercado,¹³ por ejemplo, señala Nicholson, los fabricantes de productos químicos que arrojan gases tóxicos sobre sus vecinos, o los automovilistas que tiran basura en las carreteras son, desde la perspectiva económica, agentes que generan un efecto directo en el bienestar de otros agentes, el cual queda afuera de los canales directos del mercado.

Se dice que las externalidades son negativas cuando la acción de cada una de las partes impone costos a la otra, y se dice que son positivas cuando la acción de una de las partes genera beneficios a favor de la otra. En el caso de las externalidades negativas ocurre que el costo social marginal supera al costo marginal.¹⁴

Tengamos en cuenta el hecho de que el cambio climático está en medio de procesos económicos y sociales, ya que por un lado, proviene de diversos procesos como los ya señalados, los cuales a partir de la quema de combustibles fósiles, de cambios de uso de suelo, de deforestación y de una alta tasa de generación de desechos sólidos, han generado un gran desarrollo económico pero a un alto costo ambiental al grado de poner en riesgo el bienestar y desarrollo de nuestra civilización ante los efectos negativos del cambio climático, el cual, por el otro lado, tiene efectos significativos sobre el conjunto de actividades económicas, sociales así como en la población y en los ecosistemas¹⁵ del planeta.

Vamos a abundar ahora sobre el costo ambiental originado con tal de alcanzar el actual estado de desarrollo, desigual entre países, regiones y grupos sociales. Ya se mencionó que arrojar basura a las vías públicas, explotar ilimitadamente

¹¹ Molina, et. al. (2017). *Op. cit.*

¹² Pindyck, Robert S., Rubinfeld, D. L. (2009). *Microeconomía*. 7a edición, Editorial Pearson. España.

¹³ Nicholson, Walter. (2007). *Teoría Microeconómica. Principios básicos y ampliaciones*. Thomson Editores, México, D.F.

¹⁴ Pindyck, Robert S., Rubinfeld, D. L. (2009). *Op. cit.*

¹⁵ Galindo, Luis Miguel, Caballero, Karina. (2011). "La economía del cambio climático en México: algunas reflexiones". *Revista Gaceta de Economía*, Año 16, Número Especial, Tomo 1, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

nuestros recursos naturales o emitir humos tóxicos, producto de la actividad industrial genera diversos costos, llamémosles costos sociales, de los cuales no se hace cargo el agente económico que los origina, teniéndose así un retroceso en el bienestar y desarrollo de los otros agentes afectados. Entonces, siguiendo a Stern,¹⁶ pionero en la evaluación económica del cambio climático, citado en Galindo,¹⁷ podemos decir que, desde la lente económica, el cambio climático es una externalidad negativa global, puesto que la atmósfera es considerada como un bien público global y que es empleada, sin costo económico alguno, para depositar gases de efecto invernadero como resultado colateral de un determinado conjunto de actividades económicas.

Por su parte, Tol¹⁸ señala que el cambio climático es la madre de todas las externalidades ambientales debido a su complejidad

y por las incertidumbres inherentes al problema. Así, la economía del cambio climático busca plantear soluciones para que en las transacciones de mercado se incorporen el valor inherente al daño ambiental en el que el ser humano ha incurrido, es decir, mediante la puesta en marcha de diversas políticas públicas se busca internalizar los costos del cambio climático, las cuales empiezan por imponer un precio a las emisiones de CO₂ (dióxido de carbono), para que las personas y las empresas tomen en cuenta en sus actividades económicas el costo de la contaminación.¹⁹

Ya apuntábamos que la atmósfera de nuestro planeta es un bien público compartido que está siendo sobreexplotado para verter ilimitadamente gases de efecto de invernadero, situación que genera afectaciones negativas para todos los países sin que el sistema internacional haya actuado con firmeza hasta el momento para disminuir las emisiones mediante un acuerdo internacional efectivo

que genere incentivos para todos los países a cooperar entre sí para atacar el problema mencionado. Pero, sucede que la presencia de bienes públicos comunes no conlleva inherentemente incentivos para cooperar, entonces es necesario modificar el sistema legal para poder reducir las emisiones.²⁰

Tal es el problema de los comunes, que en presencia de éstos, sin un andamiaje legal que fomente la cooperación entre diversos individuos y actores para cuidar y preservar dicho bien compartido, no existe tal cooperación, lo cual deriva en un deterioro y degradación de dicho bien común, cualquiera que sea éste.

Desde la perspectiva económica y ante los incentivos que tienen algunos países para dejar pagar a otros países por la reducción de emisiones y ellos mismos no pagar pero sí disfrutar de los beneficios de mantener el equilibrio ecológico, surge el problema del polizón, el que viaja gratis, el *free-rider*, pues no existen

¹⁶ Stern, Nicholas. (2007). *Stern Review: the Economics of Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.

¹⁷ Galindo, Luis Miguel, Caballero, Karina. (2011). *Op. cit.*

¹⁸ Tol, Richard S.J. (2009). *Economics of sea level rise*, en Steele, J., Thorpe, S., Turekian, J. Encyclopedia of Ocean Sciences, 2a edición, Academic Press, Oxford, U.K.

¹⁹ Molina, et. al. (2017). *Op. cit.*

²⁰ *Ibid.*

derechos claros de propiedad sobre la atmósfera. Los diversos acuerdos internacionales en la materia deben entonces, al momento de establecer el límite de emisiones de cada uno de los países, constituir con claridad lo que le corresponde hacer a cada país, sabiendo que no todos aportan por igual en las emisiones globales, con fundamento en un principio de responsabilidad histórica compartida pero diferenciada.²¹

Así, desde la perspectiva económica, es importante establecer un precio a las emisiones de CO₂, y generar los incentivos legales adecuados que fomenten la cooperación de todos los países incorporando incentivos negativos—castigos—a los polizones.²²

Ciertamente es una obligación ética y social ir avanzando como sociedad y en el seno de la comunidad internacional para transitar hacia una economía baja en emisiones de carbono en un marco de un modelo de desarrollo sostenible.

Ahora bien, el término sustentabilidad en la literatura internacional especializada ha sido objeto de múltiples modificaciones e indefiniciones. Sin embargo, para fines de que la sustentabilidad conformase la base central de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ods), se le concibe como la continuidad del desarrollo con protección ambiental acentuada, en función de procesos y productos que no deterioren ni perjudiquen el medio ambiente.²³ Así, la nueva agenda de desarrollo para después de 2015, la agenda 2030, descansa en la sustentabilidad del desarrollo, el cual surge desde 1987 como un nuevo paradigma de desarrollo el cual busca la integración del crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental desde ahora y para las generaciones venideras. Estos tres principios que sirvieron para definir el concepto de desarrollo sostenible fueron consolidados, señala Lucatello,²⁴ en la Declaración de Río

de 1992 así como en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en 2012, al aprobar el documento denominado “El futuro que Queremos”.

En sí, señala el autor, el desarrollo sostenible se origina a partir de las críticas al desarrollo económico generador de altos niveles de degradación del medioambiente y la sobre explotación de los recursos naturales, en aras de un mayor bienestar de las poblaciones de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, esa perspectiva rapaz del desarrollo, no solamente ha dejado excluidas del mismo a millones de personas profundizando las desigualdades, sino que además, ha sido una causa importante de desastres ecológicos y de una grave degradación ambiental. En tan solo unas cuantas décadas hemos deteriorado gravemente nuestro planeta, lo cual ha dañado la relación socio-ecosistémica que existe entre la humanidad y la naturaleza, atender y resolver esta situación conlleva grandes esfuerzos de cooperación.

²¹ Galindo, Luis Miguel, Caballero, Karina. (2011). *Op. cit.*

²² Molina, et. al. (2017). *Op. cit.*

²³ Lucatello, Simone. (2015). “México y la agenda mundial de medioambiente en el escenario posterior a 2015”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 103, México, D.F.

²⁴ *Ibid.*

La ubicación geográfica de nuestro país y la alta diversidad en ecosistemas que caracteriza al territorio abonan a que ocurran diversos fenómenos ambientales que hacen particularmente vulnerable a México ante los efectos del cambio climático

Lucatello,²⁵ con base en los informes de diversas organizaciones e instituciones internacionales, señala que las tasas de crecimiento económico mundial y el modelo de desarrollo actual han generado en el planeta una crisis ecológica que pone en riesgo la existencia de nuestra civilización.

VI. Formulación de hipótesis

Hipótesis de investigación. El cambio climático antropogénico que actualmente afecta al planeta, está siendo atendido en México mediante la Política Nacional de Cambio Climático, cuya implementación aporta al cumplimiento de los compromisos de nuestro país hechos en el marco del Acuerdo de París.

Hipótesis nula.

El cambio climático antropogénico que actualmente afecta al planeta, está siendo atendido en México mediante la Política Nacional de Cambio Climático, cuya implementación no aporta al cumplimiento de los compromisos de nuestro país hechos en el marco del Acuerdo de París.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

El cambio climático tiene su origen en un conjunto de procesos económicos y sociales que dan pie a la evolución de las principales fuentes de emisiones de gases de efectos de invernadero, a partir de actividades económicas que implican la quema de combustibles fósiles, el cambio en usos de suelo, la deforestación y la emisión y mal manejo de

residuos sólidos, todo lo cual genera cambios en el clima generando así impactos que complican, a su vez, actividades económicas y sociales, asimismo afectando negativamente a la población y a los ecosistemas.

Decíamos también, siguiendo a Stern,²⁶ que el cambio climático es una externalidad negativa global si consideramos que la atmósfera de nuestro planeta hogar es un bien público en el cual, sin costo alguno, continuamente se está depositando enormes cantidades de gases de efecto invernadero, los cuales son el efecto colateral de diversas actividades económicas. En ese sentido, el cambio climático representa en sí una restricción adicional al

²⁵ Lucatello, Simone. (2015). *Op. cit.*

²⁶ Stern, Nicholas. (2007). *Op. cit.*

crecimiento económico, puesto que los costos económicos derivados de los impactos directos del cambio climático, de los procesos de adaptación a las nuevas condiciones climáticas y de las acciones de mitigación que se requieren para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, plantean una restricción presupuestal adicional, surgiendo así la necesidad urgente de buscar alternativas de crecimiento económico alineadas con un modelo de desarrollo sostenible.²⁷

De acuerdo con Galindo, desde la visión económica el cambio climático aparece como un fenómeno en extremo complejo, por un lado, se trata de un fenómeno global que se manifiesta de manera muy heterogénea en las diversas regiones del planeta con asimetrías importantes, además, es un fenómeno de largo plazo con un muy alto nivel de incertidumbre así como con un elevado nivel de riesgo, lo cual hace imprescindible que deba administrarse apropiadamente el riesgo.

Hemos anotado que el cambio climático derivado de la actividad del hombre provoca a su vez una situación que compromete la existencia de nuestra civilización, en el mediano y largo plazos, pero con efectos ya palpables en la actualidad. De ahí la relevancia de la suma de esfuerzos, recursos, talento y tiempo de muy diversas naciones, no es para menos.

Ya se ha mencionado mucho el término cambio climático, veamos con un poco más de detenimiento qué se entiende como tal. Primero hay que aterrizar en un concepto que nos va a permitir avanzar hacia el de cambio climático, el clima. Pues bien, el clima es un sistema complejo que depende de muy diversos factores y procesos que, a nivel local y global, sufre alteraciones permanentes debidas a variaciones naturales de tales factores.²⁸ El clima es entonces el conjunto de condiciones promedio, para extensos períodos de tiempo, de las temperaturas, las precipitaciones, la velocidad de los vientos y la humedad de algún lugar o región,

y que puede presentar una determinada tendencia, señala Molina. En un lenguaje más técnico, el clima es el estado de las condiciones promedio del sistema atmósfera-océano-tierra, que usualmente se describen como condiciones promedio del clima. Cabe mencionar que las causas naturales en las variaciones del clima son la actividad solar, pequeñas modificaciones en la órbita de nuestro planeta y la actividad volcánica.

Un elemento vital para la vida en nuestro planeta es la atmósfera, a la cual ya nos hemos referido con anterioridad, dado que contiene oxígeno que da sostén a la gran mayoría de los organismos vivos, además, porque es el medio idóneo para generar los climas en nuestro planeta, sean el global o los locales. El clima también depende de la energía solar, puesto que la forma e inclinación de la Tierra determinan la manera en que inciden los rayos solares y definen las diferentes temperaturas en el globo. Pues bueno, alrededor del 30% de la energía solar, principalmente como luz visible, que recibe el planeta es

²⁷ Galindo, Luis Miguel, Caballero, Karina. (2011). *Op. cit.*

²⁸ Molina, et. al. (2017). *Op. cit.*

reflejado de vuelta al espacio, ya sea por las nubes, la nieve, el hielo o los desiertos; el 70% se absorbe por los océanos y los continentes. Entonces, el planeta pierde energía hacia el exterior en forma de radiación infrarroja en poco más del doble de la energía solar que absorbió. Luego, la radiación infrarroja que desprende la superficie es absorbida por los gases de efecto invernadero siendo emitida en varias direcciones inclusive de regreso a la superficie y la mayor parte es emitida de regreso al espacio.

Así, este efecto invernadero natural hace que la temperatura promedio de la superficie sea de 33°C, superior a la que habría de no existir los gases de efecto invernadero (-18°C) los cuales, de manera natural, son el nitrógeno, el oxígeno, el vapor de agua, algunos otros gases tales como el bióxido de carbono, el cual bloquea la salida de la energía infrarroja siendo el gas que realmente regula la temperatura promedio de la superficie; el metano y el óxido nitroso. Sin embargo, a partir de la actividad industrial se fueron

generando y emitiendo a nuestra atmósfera los clorofluorocarbonos (CFC), los cuales también son bloqueadores, no naturales, de la energía infrarroja, reteniendo cada vez más ésta en la superficie terrestre aumentando así la temperatura promedio de la misma.

Los cambios acelerados derivados de la actividad del ser humano, es decir, antropogénicos, de algunas características del sistema climático global, tales como la temperatura de la superficie terrestre y la distribución de la precipitación, los cuales se han observado en las últimas décadas, se refieren como cambio climático.²⁹ El cambio climático no será solamente una modificación de la situación actual, sino más bien, un proceso constante de modificación de las condiciones que durará muchas décadas y quizá siglos.³⁰

Pero, ¿por qué está ocurriendo el cambio climático? Son tres los factores fundamentales responsables de este fenómeno.³¹ El primero es el exponencial

crecimiento de la población de nuestra especie, el segundo es la creciente demanda de energía y recursos que cada individuo tiene, demanda que, desde mediados del siglo pasado se ha vuelto exponencial; y finalmente, el tipo de tecnologías empleadas para el desarrollo económico e industrial en la civilización moderna que, como ya anotamos previamente, han incidido negativamente en el medioambiente acelerando el cambio climático. Así, estos tres factores combinados están impactando negativamente en la atmósfera y en los recursos de nuestro hogar, la Tierra.

El mayor consumo de energía aunado al uso de tecnologías inadecuadas ha ocasionado un costo ecológico alto. Entre mayor población mayor demanda de energía, por ejemplo, entre 1850 y 1970 la población mundial se triplicó pero la demanda de energía se multiplicó por 12. Hacia 2002 la población había aumentado 68% pero la demanda de energía a partir de la quema de combustibles fósiles había ascendido a 72%, y es que el consumo de este tipo de combustibles es el principal factor antropogénico

²⁹ Molina, et. al. (2017). *Op. cit.*

³⁰ Sarukhán, José. (2017). *Ecología, economía, educación*. 1ª edición, El Colegio Nacional, Ciudad de México.

³¹ *Ibid.*

causante de una mayor generación de gases de invernadero y, en consecuencia, del cambio climático.

Lo anterior se refiere a la creciente concentración de bióxido de carbono en la atmósfera, pues durante miles de años se mantuvo estable en niveles de entre 200 y 280 ppm (partes por millón) mientras que en las seis últimas décadas, desde 1950, remontó el umbral de 300 ppm y ascendió a 400 ppm. De hecho, la última medición de concentración de CO₂ reportada por el Instituto de Oceanografía de la Universidad de California en San Diego es de

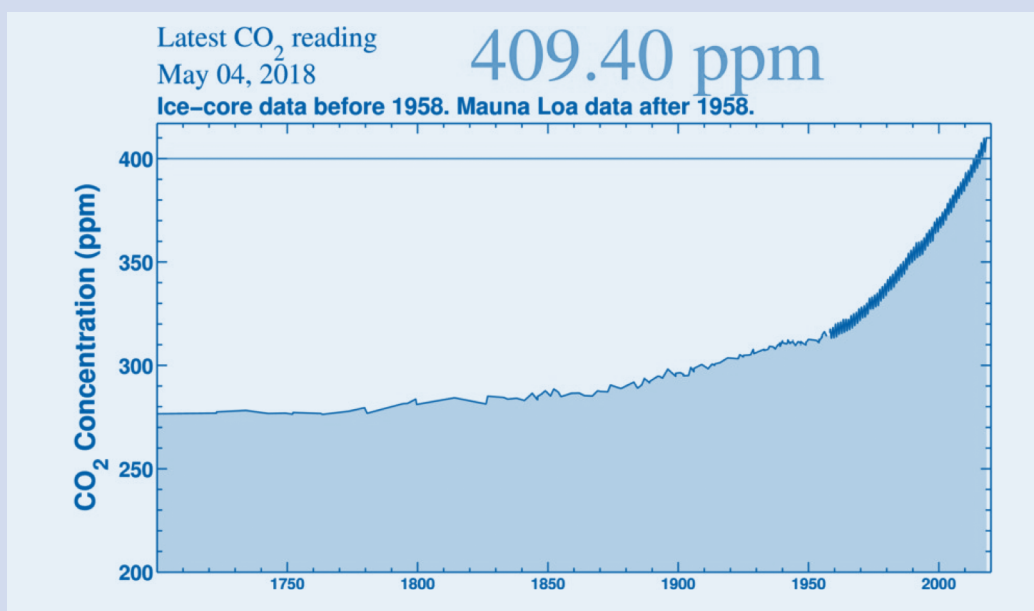
409.40 ppm, al 4 de mayo de 2018 (ver Gráfico No. 1).

Los incrementos en la demanda de energía per cápita ocurren principalmente en los países industrializados. Los sectores que más demandan energía a nivel mundial son el transporte, la industria y el sector doméstico comercial. Además, el del transporte es el sector cuya demanda está incrementándose más rápidamente, actualmente usa alrededor del 30% del consumo energético de todo el planeta. Otras causas del aumento de bióxido de carbono en la atmósfera es la deforestación con

finés agrícolas y pecuarios. También la generación de electricidad y la industria cementera abonan al aumento de bióxido de carbono en la atmósfera. Finalmente, existen aerosoles de origen antropogénico que provienen de la combustión de carbón y de petróleo, así como por las quemas agrícolas y forestales, todo esto genera aerosoles mixtos y también partículas negras conocidas como hollín o carbón negro, las cuales absorben la radiación infrarroja calentando la atmósfera.

El cambio climático está teniendo efectos dramáticos en varios puntos

Gráfico No. 1: Concentración de CO₂ en la atmósfera, desde 1750



Fuente: Instituto de Oceanografía de la Universidad de California en San Diego, Observatorio de Mauna Loa.
Consultado el 5 de mayo de 2018 en <https://scripps.ucsd.edu/programs/keelingcurve/>

del globo, por ejemplo, la pérdida de vidas humanas y económicas derivadas de eventos climáticos que cada vez son peores. Algunos de los principales efectos del cambio climático, son los siguientes:³² en primer lugar, señalan los autores, una de las consecuencias del cambio climático por el que estamos atravesando es el aumento de la temperatura media de la superficie del planeta, incremento que genera cambios en otros componentes del sistema climático lo cual a su vez ha tenido como consecuencia un aumento de entre 0.5 a 1.0°C en los últimos 150 años, siendo más pronunciado el aumento en el último medio siglo. Esto a su vez, conlleva la aceleración del proceso de deshielo de los casquetes polares así como de los glaciares de altas zonas montañosas.

Otro efecto es el incremento del nivel del mar, que ocurre a raíz del deshielo de los casquetes polares, de la cubierta de hielo de Groenlandia y la Antártida así como de los glaciares en los altos sistemas montañosos, los Alpes,

los Andes y los Himalayas. Se estima que para el año 2100 el nivel del mar haya subido entre 65 y 75 centímetros, aunque en algunos litorales podría subir a 1.5 metros o inclusive más con la consecuente afectación de núcleos densamente poblados en varias costas. Además, el deshielo de los glaciares de las montañas reducirían el caudal de ríos de los cuales depende la alimentación de mucha gente, por otro lado, podrían darse inundaciones graves en centros de población cuesta abajo.

Una tercera consecuencia es el aumento de huracanes de gran intensidad, pues el aumento de la temperatura del mar deriva en la formación de tormentas tropicales y huracanes de cada vez mayor intensidad. Hemos visto que este tipo de meteoros han devastado zonas costeras del país, así como otras latitudes, y también zonas montañosas que han sido fuertemente deforestadas, como las montañas de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz. Un dato que es muy importante conocer es que la ocurrencia de huracanes de gran intensidad ha aumentado en un 26% a nivel

global pero en el océano Atlántico se ha aumentado 5 veces esa frecuencia, y en el Pacífico 3 veces. Sobre decir las terribles consecuencias que en la vida de miles de familias mexicanas tienen estos fenómenos incrementando así las desigualdades sociales en la población.

Una cuarta consecuencia del cambio climático lo constituyen, precisamente, los cambios abruptos del clima, entendiendo por abrupto una modificación que ocurre tan rápida e inesperadamente en una escala humana de tiempo, tal que la sociedad ya no tiene manera de adaptarse al cambio sin grandes costos sociales y económicos. Lo que nos dice es que estamos ya enfrentando cambios irreversibles, como la extinción de especies o el riesgo de desaparición del Amazonas o la reducción de las lluvias del monzón asiático.

Para el caso particular de nuestro país, los escenarios de cambio climático estimados para el período que va desde 2015 hasta 2039 son inquietantes, puesto que se estiman temperaturas anuales mayores hasta en 2°C al norte del país, mientras que

³² Molina, et. al. (2017). *Op. cit.*

en la mayoría del territorio nacional podrían oscilar entre 1 y 1.5°C. Además, la precipitación podría descender entre un 10 y un 20%, todo ello acarrearía graves consecuencias ambientales, sociales y económicas.³³

Todo lo anterior ocasiona riesgos que conllevan graves problemas económicos y sociales a la población en diversos puntos del globo. Es por ello que es urgente disminuir las emisiones de gases de invernadero en más del 50% para el año 2050, esto costaría aproximadamente 1 o 2% del PIB global, una cantidad muchísimo inferior a los costos sociales y económicos asociados a tales riesgos (5%³⁴ a 13%³⁵ del PIB mundial). Para ello hay que echar a andar diversas estrategias de mitigación y medidas de adaptación, que requerirán de la cooperación de múltiples actores, del sector gubernamental, social y privado, a nivel global y local.

De acuerdo con creciente evidencia científica, señala

Sarukhán,³⁶ el planeta se está acercando a umbrales de modificación ambiental que pueden ser irreversibles, por ejemplo, la pérdida de los casquetes polares o la de las selvas húmedas del mundo. Los diversos modelos matemáticos que se emplean para estimar las temperaturas superficiales para fines del presente siglo apuntan a un aumento de 5 a 6°C, eso haría que en la Ciudad de México se tuviera una temperatura promedio similar a la que actualmente se registra en Mérida,³⁷ Yucatán. También la agricultura pronto podrá verse en aprietos debido a los efectos del cambio climático.

¿Por qué tomar acción desde ya para combatir estos cambios?, por un lado, como ya se anotó el costo de la inacción es por mucho, superior al costo de tomar cartas en el asunto. Por otro lado, según señala Krugman,³⁸ el calentamiento

global es un proceso inercial que ya está en marcha, esto se explica teniendo en cuenta que una sola molécula de CO₂ permanece en la atmósfera durante siglos, inclusive, milenios; luego entonces, lo que ya está acumulado implica un costo enorme que ya debemos pagar, mientras que las emisiones de carbono seguirán acumulándose aunque se tomaran en este momento las más estrictas medidas de mitigación. Como segundo punto, y como consecuencia del punto anterior, los efectos registrados como alteraciones en las temperaturas, eventos climáticos extremos y los efectos económicos inherentes continuarán dándose, eso significa que si decidimos actuar ahora sería para reducir la severidad de los daños que podemos esperar hacia fines del siglo XXI. Eso nos lleva al tercer punto que señala Krugman en su artículo, que debemos considerar hoy mismo los costos de actuar dentro de algunas décadas contra los costos de actuar hoy mismo.

Un par de razones más para tomar acción inmediata tiene que ver con el hecho de que el cambio

³⁶ Sarukhán, José. (2017). *Op. cit.*

³⁷ La temperatura media en Yucatán para 2017 fue de 26.8°C, mientras que para dicho año la de la Ciudad de México fue de 18°C, un aumento de casi 9°C. Consultado el 4 de mayo de 2018 en <http://smn.cna.gob.mx/tools/DATA/Climatolog%C3%ADa/Pron%C3%B3stico%20clim%C3%A1tico/Temperatura%20y%20Lluvia/TMED/2017.pdf>

³⁸ Consultado el 29 de abril de 2018 en <https://www.nytimes.com/2010/04/11/magazine/11Economy-t.html?pagewanted=all> citado en Sarukhán, José. (2017). *Op. cit.*

³³ Gobierno de la República. (2014). *Op. cit.*

³⁴ Sarukhán, José. (2017). *Op. cit.*

³⁵ Stern, Nicholas. (2007). *Op. cit.*

climático constituye una seria amenaza para la prosperidad de las personas e implicaría un retroceso de décadas en el desarrollo a nivel mundial, según señala Jim Yong Kim, presidente del Banco Mundial,³⁹ quien agrega que nunca se podrá acabar con la pobreza si no hacemos frente al cambio climático. Otro argumento tiene que ver con la competitividad de las economías, puesto que aquellas que sigan deteriorando su ambiente con la pérdida y degradación de ecosistemas manteniendo su dependencia de los combustibles fósiles, o bien, que no consideren las externalidades ambientales de sus sistemas de producción, dejarán de ser competitivas.

Teniendo en mente que el tiempo apremia, y que desde al menos la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 se han ido dando diversas negociaciones en el marco de la cooperación internacional para el cuidado del medio ambiente y habiéndose logrado acuerdos que ciertamente no han sido

los más efectivos, la comunidad internacional arribó en 2015, en París, a la Cop 21 (Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático-Cmnucc-), aprobándose el Acuerdo de París en diciembre de 2015, que es por mucho, y a decir de Molina,⁴⁰ el acuerdo más “compreensivo, universal y balanceado” que se haya firmado en el tiempo que lleva el tema en la agenda internacional. Este Acuerdo es uno de los pilares más importantes para lograr un mundo más estable, próspero, justo y sostenible, descansa en la acción multilateral concertada que tuvo su primera muestra de éxito en la materia al lograr negociar y ratificar el Acuerdo en tan solo cinco años, considerado un tiempo récord para acuerdos de esta naturaleza. Su objetivo⁴¹ es reforzar la respuesta

mundial a la amenaza del cambio climático en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza. Implica que todos los países determinen su contribución nacional y se comprometan a hacer y comunicar sus esfuerzos en términos de reducción de emisiones de gases de invernadero, de acuerdo con sus propias capacidades. También establece diversos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para verificar los compromisos cumplidos en cuanto a la reducción de emisiones y de adaptación al cambio climático, pero también en cuanto a apoyos para el financiamiento, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades.

Con el Acuerdo se busca reducir los riesgos y los efectos del cambio climático, manteniendo el aumento de la temperatura promedio mundial en no más de 2°C respecto de los niveles preindustriales, así, si se logra cumplir el Acuerdo y los compromisos de todos los países, entonces se lograría reducir significativamente el riesgo de que la temperatura promedio de la superficie

⁴⁰ Molina, Mario. (2015). *El Acuerdo de París es un paso decisivo para enfrentar el cambio climático, pero aún queda mucho por recorrer*. Centro Mario Molina. Recuperado desde http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2015/12/Articulo_DrMolina_dic15_Universal.pdf

⁴¹ Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*. París, Francia. Recuperado desde http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf

³⁹ Citado en Sarukhán, José. (2017). *Op. cit.*

México es un país expuesto a fenómenos hidrometeorológicos extremos y a sufrir alteraciones en los climas regionales, lo cual conlleva cambios en ciclos hidrológicos, en los ecosistemas, en la disponibilidad de agua, en la producción de alimentos así como en los diversos patrones de enfermedades

terrestre aumente de 4 a 5°C a finales del presente siglo, lo cual resultaría desastroso. También pretende aumentar la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

Asimismo, los países desarrollados continuarán movilizando asistencia técnica y recursos hacia los países en desarrollo financiando desde diversos organismos de las Naciones Unidas, varias alternativas de financiamiento como el Fondo Verde Climático con 6.7 billones de dólares, el Fondo de Adaptación con 186 millones de dólares.⁴²

Para la implementación del Acuerdo, cada país, en función de sus propias capacidades y contexto, deberá proponer sus Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas (INDCs), desarrollar metas específicas de mitigación y adaptación al cambio climático que permitan no rebasar un incremento de temperatura superior a los 2°C, las INDCs representan el marco general de la estrategia de acción climática para el período comprendido de 2020 a 2030, y cuyo cumplimiento se revisaría cada cinco años. El Acuerdo tiene una serie de elementos que le permiten formular estrategias, políticas y programas de mitigación; tales elementos consisten en la adopción de metas de mitigación a largo plazo para

todos los países, el ciclo de revisión de los INDCs que hará la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el principio de modificación constante de las metas nacionales cuidando que se actualicen hacia arriba, es decir, buscando una mayor ambición en las metas nacionales; el marco de transparencia que proporcionan los sistemas de monitoreo, reporte y verificación; y el énfasis en la acción temprana de mitigación para el período 2016- 2020.⁴³

En ese contexto, es importante señalar que México ha sido un actor muy activo desde el inicio de las

⁴² Consultado el 26 de abril de 2018 en <http://ciencias.jornada.com.mx/2017/11/22/avances-para-lograr-el-cumplimiento-de-los-acuerdos-de-paris-semarnat-e-inecc-8959.html>

⁴³ Black Arbeláez, Thomas. (2018). *Análisis económico y ambiental de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional presentadas en América Latina y El Caribe. Posibles impactos en las metas planteadas*. CEPAL, Santiago de Chile.

negociaciones para llegar al Acuerdo, inclusive, fue el primer país en presentar su contribución nacional y establecer metas ambiciosas en marzo de 2015.

Los compromisos mexicanos con el Acuerdo de París⁴⁴ van en dos sentidos: mitigación y adaptación al cambio climático. En cuanto a la mitigación, se estableció el compromiso no condicionado de reducir las emisiones de carbono negro en un 51% para 2030, y las de gases de efecto invernadero en un 22% hacia el mismo año; en ambos casos se estaría interviniendo en el sector transporte, de generación de electricidad, residencial y comercial, la industria, agricultura y ganadería, los residuos sólidos y aguas residuales así como mediante cambios de uso de suelo. La meta combinada de carbono negro y de gases de efecto invernadero es de una disminución del 25% hacia 2030. Por lo que a adaptación se refiere, se prevé incrementar la capacidad adaptativa de la población ante el cambio climático y reducir la alta

vulnerabilidad a los efectos de éste en 160 municipios del país, lograr la tasa cero de deforestación en 2030 y generar sistemas de prevención y alerta temprana en todo el país ante eventos climatológicos extremos. Tales son las acciones no condicionadas para adaptación en el período 2020-2030.

Con no condicionadas nos referimos a que las acciones no están sujetas a la existencia de algún tipo de financiamiento externo para su realización, a diferencia de los compromisos condicionados, que se realizarían solamente en función de que haya financiamiento internacional.

Es importante aquí hacer un alto en el camino para distinguir entre acciones de mitigación y de adaptación. Las de mitigación buscan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera como una manera de desacelerar el cambio climático reduciendo las concentraciones de carbono, principalmente, acumulado en la atmósfera así como para mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero:

mientras que las de adaptación consiste, en medidas o ajustes para que la población así como los ecosistemas sean resilientes y cada vez mejor preparadas para afrontar a los cada vez más extremos fenómenos hidrometeorológicos derivados del cambio climático para moderar las pérdidas humanas, sociales y económicas.

Lo anterior se lograría mediante la Política Nacional de Cambio Climático, que se sustenta en la Ley General y el Sistema Nacional de Cambio Climático, la primera fue publicada en 2012 y es el principal instrumento de política para hacer frente al cambio climático y el segundo es el mecanismo de coordinación de los distintos órdenes de gobierno y de concertación entre los sectores público, social y privado, y en el que confluyen diversos instrumentos de política pública, a saber: financieros, regulatorios, técnicos, de planeación, de evaluación, de participación social así como de vigilancia, transparencia y rendición de cuentas.

⁴⁴ Gobierno de la República. (2014). *Op. cit.*

Ahora bien, con la aprobación de la Ley referida,⁴⁵ el gobierno mexicano ha avanzado desde finales de 2012 en su instrumentación a través de la conformación del marco institucional en ella previsto, así como por medio del diseño e implementación de los instrumentos de planeación y de política pública que se consideran en la ley. De manera específica, el Sistema Nacional de Cambio Climático (Sncc), la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (Cicc) y el Consejo de Cambio Climático (C3), asimismo, la transición del Instituto Nacional de Ecología (Ine) al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (Inecc) con la aprobación de su estatuto orgánico. Tal es el andamiaje institucional que soporta la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40 y del Programa Especial de Cambio Climático (Pecc) 2014-2018.

De acuerdo con la ley, el Sncc es un mecanismo permanente de concurrencia, comunicación,

colaboración, coordinación, y concertación sobre la política nacional de cambio climático, buscando promover su aplicación transversal en el corto, mediano y largo plazo entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, coordinando los esfuerzos que ocurran en tales niveles tendientes a la realización de las acciones de mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad. Este sistema se compone por la Cicc, el C3, el Inecc así como los gobiernos estatales, representantes del Congreso de la Unión y un representante de cada una de las asociaciones nacionales de alcaldes. El Sncc tiene la facultad de analizar y promover la aplicación de los instrumentos de política que prevé la ley así como para formular a la Cicc recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas y acciones de mitigación y adaptación.

La Comisión (Cicc) es de carácter permanente, promueve la coordinación de acciones de mitigación y adaptación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, formula e instrumenta las políticas

nacionales en la materia y las incorpora en los programas sectoriales correspondientes, aprueba la Estrategia Nacional de Cambio Climático y participa en la elaboración del Programa Especial de Cambio Climático. Entre otras cosas, es la instancia encargada de definir el posicionamiento del país que sea necesario adoptar en foros y ante organismos internacionales en materia de cambio climático. La Comisión es presidida por el titular del Ejecutivo federal o, en su caso, por el de la Secretaría de Gobernación o el de la Semarnat.⁴⁶ Es integrada por los titulares de la propia Semarnat, de la Sagarpa,⁴⁷ de Salud, Comunicaciones y Transportes, Economía, Turismo, Desarrollo Social, Gobernación, Marina, Energía, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, de Relaciones Exteriores y de la Sedatu.⁴⁸

Después tenemos el Consejo de Cambio Climático (C3), el cual es un órgano permanente de consulta de la Cicc,

⁴⁵ Cámara de Diputados. (2012). *Ley General de Cambio Climático*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcc.htm>

⁴⁶ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

⁴⁷ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

⁴⁸ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

formada por al menos quince personas provenientes de los sectores social, privado y académico, con méritos y experiencia en materia de cambio climático, y son designados por el presidente de la Cicc a propuesta de sus integrantes. El C3 tiene las atribuciones siguientes: asesorar a la Cicc, recomendarle hacer estudios y adoptar políticas, acciones y metas tendientes a hacer frente a los retos del cambio climático, un aspecto muy importante es que el Consejo se encarga de dar seguimiento a las políticas y acciones que prevé la ley y hacer las evaluaciones de la Estrategia Nacional, del Programa y de los programas estatales, formular propuestas a la Cicc, a la Coordinación de Evaluación del Inecc y a los miembros del Sncc.

Una pieza fundamental en la estructura institucional que da soporte a la puesta en marcha de la política de cambio climático en el país es el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (Inecc), que es un organismo público descentralizado de la administración pública federal y sectorizado en la

Semarnat. Entre sus atribuciones destacan las siguientes:

- Brindar apoyo técnico y científico a la Secretaría para formular, conducir y evaluar la política nacional de equilibrio ecológico y protección del medio ambiente.
- Realizar análisis de prospectiva sectorial y colaborar en la elaboración de estrategias, programas, instrumentos y acciones relacionadas con el desarrollo sostenible, el medio ambiente y el cambio climático.
- Evaluar el cumplimiento de los objetivos de adaptación y mitigación que prevé la ley, así como las metas y acciones que marca la Estrategia Nacional, el Programa Especial y los programas de los estados.
- Emitir recomendaciones sobre las políticas y acciones de mitigación o adaptación al cambio climático, así como sobre las evaluaciones que en

la materia realicen las demás dependencias de la administración pública federal, las de los gobiernos estatales y municipales.

Una parte importante de la estructura organizacional del Inecc radica en la Coordinación de Evaluación, la cual es la responsable de llevar a cabo la evaluación de la política nacional de cambio climático, ya sea por sí misma o por medio de uno o varios organismos independientes, según marca la ley en su artículo 25. Retomaremos más adelante el tema de la evaluación de la política nacional de cambio climático.

La ley también señala que la política nacional de cambio climático tiene tres tipos de instrumentos de planeación: 1) la Estrategia Nacional de Cambio Climático; 2) el Programa Especial de Cambio Climático; y 3) los programas de cambio climático de los estados de la República. La Estrategia Nacional es el instrumento rector de la política nacional de cambio climático, en el mediano y largo plazos, para enfrentar los efectos del

cambio climático y avanzar hacia una economía competitiva, sostenible y de bajas emisiones de carbono. Dicha estrategia es elaborada por la Secretaría conjuntamente con el Inecc, tomando la opinión del Consejo y siendo aprobada por la Comisión; deberá ser revisada cada diez años por la Secretaría y la Comisión en materia de mitigación, y cada seis años en lo referente a adaptación.

La estrategia refleja los objetivos de las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático que establece la ley, y plantea una visión de largo plazo consistente en que el país crece sostenidamente y se promueve el manejo sostenible y equitativo de los recursos naturales, el uso de energías limpias y renovables que permitan que el país tenga estándares de desarrollo con bajas emisiones de gases y compuestos de efecto de invernadero. En general, la estrategia propone que México sea una nación socialmente equitativa, con una economía verde, con ecosistemas y poblaciones resilientes al cambio climático y con ciudades sostenibles.

La estrategia define los pilares de la política nacional de cambio climático que orientan los ejes estratégicos en materia de adaptación para que seamos un país resiliente, y en materia de mitigación para que avancemos hacia un desarrollo bajo en emisiones. En sí la estrategia no define acciones específicas ni responsables, pues ello ya está contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo y, de manera complementaria, en el Programa Especial y en los programas estatales de cambio climático.

En esta revisión de la estrategia la evaluación de la política, sus programas y acciones, juega un papel fundamental, puesto que a partir de los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo por la Coordinación de Evaluación, la estrategia podrá ser actualizada, orientando a su vez la actualización del Programa Especial y de los programas estatales de cambio climático, con una acotación muy importante, en ningún caso esas actualizaciones derivarán en la reducción de metas, objetivos o proyecciones

que se hayan planteado previamente.

El Programa Especial de Cambio Climático es elaborado por la Secretaría, con la participación y aprobación de la Comisión, y establece los objetivos, estrategias, acciones y metas a desplegar para enfrentar el cambio climático, definiendo prioridades en materia de adaptación, mitigación, investigación así como la asignación de responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación de acciones y de resultados, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y de manera alineada a la Estrategia Nacional, lo anterior mediante la incorporación de 5 objetivos, 26 estrategias y 199 líneas de acción. Para su seguimiento el Programa maneja 10 indicadores estratégicos con metas específicas para cada una de las líneas de acción establecidas.

Este Programa es de observancia obligatoria para la Semarnat, sus órganos desconcentrados y las paraestatales que coordina, así como para las dependencias y entidades del Gobierno federal que en función de sus competencias participan

Desde la lente económica, el cambio climático es una externalidad negativa global, puesto que la atmósfera es considerada como un bien público global y que es empleada, sin costo económico alguno, para depositar gases de efecto invernadero como resultado colateral de un determinado conjunto de actividades económicas

en el Programa. Las líneas de acción se ponen en marcha por las dependencias y entidades que pertenecen a los sectores que forman parte de la Cicc; son financiadas a través de recursos presupuestarios, y en algunos casos, mediante apoyo técnico y financiero internacionales bajo el esquema denominado Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas.

El Programa Especial plantea una serie de impactos del cambio climático en sectores prioritarios para nuestro país, con base en un escenario consistente en un incremento de la temperatura entre 2.5 a 4.5°C y una disminución en la precipitación de -5 a 10%, respecto de los promedios de temperatura y precipitación del período comprendido entre los años 1961–1990. Entonces, con base en tal escenario, y a partir

de la evidencia científica disponible, se identifica que los sistemas y sectores que resentirían en mayor medida los impactos del cambio climático en México son el hídrico, el costero, los ecosistemas y la biodiversidad, así como el de tormentas y clima severo.

Por ejemplo, en cuanto al sistema hídrico, se espera que la mayor parte del país se volverá más seca, las sequías serán más frecuentes, lo cual conlleva un incremento en la demanda de agua en el norte del país y en las zonas urbanas. En contraste, habrá algunas regiones en las que las precipitaciones sean más intensas de lo normal lo cual aumentaría el riesgo de inundaciones, viéndose afectadas alrededor de 2 millones de personas que habitan en localidades de moderada a alta vulnerabilidad y de menos de 5,000

habitantes, con todos los riesgos que ello implica.

En las costas, el aumento del nivel del mar es un peligro para los sectores residencial y de infraestructura ahí asentados, también los sectores hídrico y agrícola pueden afectarse por la intrusión salina. En lo que toca a los ecosistemas terrestres, es muy posible que se reduzca el área cubierta de bosques de coníferas, especies de zonas áridas, semiáridas y especies forestales de zonas templadas. Más aún, en cuanto a las especies de mamíferos terrestres y voladores se estima que para 2050 habremos perdido la mitad.

Así, habiendo referido al marco institucional y de planeación de la política nacional de cambio climático, podemos ver el Sncc en el Gráfico siguiente:

Gráfico No. 2: Sistema Nacional de Cambio Climático (Sncc)



Fuente: Instituto de Oceanografía de la Universidad de California en San Diego, Observatorio de Mauna Loa.
Consultado el 5 de mayo de 2018 en <https://scripps.ucsd.edu/programs/keelingcurve/>

Un concepto muy asociado a los riesgos que implica el cambio climático es el de vulnerabilidad, la cual se entiende como el grado en que los sistemas pueden verse afectados adversamente por el cambio climático, dependiendo de si éstos son capaces o no de afrontar los impactos negativos del cambio climático. Esta definición nos señala adicionalmente que la vulnerabilidad no solo depende de las condiciones climáticas adversas, sino también de la capacidad de la sociedad

de anticiparse, enfrentar, resistir y recuperarse de un determinado impacto. Así, la vulnerabilidad de una sociedad está determinada por su exposición a los eventos climáticos, por su capacidad de respuesta así como por sus capacidades institucionales y sociales.

En nuestro país la vulnerabilidad social está determinada principalmente por la pobreza, de acuerdo con el Coneval, el 44% de los mexicanos vive en condiciones de pobreza.

Por otra parte, se estima que alrededor del 68% de la población ha sido afectada alguna vez por desastres, cifra que engloba a los grupos en situación de pobreza y de pobreza extrema, los cuales habitan en viviendas precarias y zonas de alto riesgo ante desastres climáticos, tales como laderas de montañas, barrancas o zonas susceptibles de inundaciones.

El sector agropecuario también es vulnerable dado que los aumentos en las temperaturas, los cambios en las

temperaturas extremas y en las precipitaciones pueden reducir severamente la productividad de este sector.

En lo urbano, es importante considerar que los espacios urbanos que hoy se están construyendo, en el futuro tengan que operar bajo condiciones climáticas diferentes. Por lo anterior resulta importante que desde ahora se incluyan criterios de cambio climático en el diseño y construcción de viviendas, de hospitales y clínicas, de infraestructura energética, de comunicaciones y transportes, turística, viéndose reflejados tales criterios en los diversos instrumentos de ordenamiento territorial y urbano, para que la población esté segura ante condiciones climáticas adversas.

El Programa Especial señala, con base en la Estrategia Nacional, que los costos económicos generados por fenómenos hidrometeorológicos extremos pasaron de un promedio anual de 730 millones de pesos entre 1980 y 1999 a 21,950 millones de pesos para los años de 2000 a 2012, un incremento grave del impacto económico. Por ejemplo, para di-

cho período de tiempo los estados que tuvieron mayores pérdidas económicas, entre 8,212 y 39,345 millones de pesos, debido a ciclones tropicales fueron Nuevo León, Veracruz, Nayarit y Quintana Roo. Para el mismo período, el estado más afectado en pérdidas económicas debido a lluvias, entre 22,588 y 42,201 millones de pesos, fue Tabasco. Y debido a inundaciones, los dos estados con las mayores pérdidas económicas, entre 691 y 1,814 millones de pesos, fueron Veracruz y Oaxaca. Adicionalmente, se identificaron los municipios con mayor vulnerabilidad climática con representatividad estatal y nacional, siendo éstos 319, los cuales representan el 13% del total de municipios del país.

Lo que no se mide, no se puede mejorar, tal es el principio básico de las acciones de monitoreo y evaluación a las que son sujetas las políticas públicas en los gobiernos democráticos liberales. De acuerdo con el Coneval, la evaluación es el análisis sistemático y objetivo de políticas públicas, programas y acciones, que se hace con la finalidad de determinar

y valorar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.⁴⁹ Por su parte, la evaluación de la política nacional de cambio climático es el análisis sistemático y objetivo de la política con el fin de valorar su pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto.⁵⁰

El Inecc, a través de la Coordinación de Evaluación, evalúa el cumplimiento de los objetivos de mitigación y adaptación que establece la ley, así como de las metas y acciones planteadas en la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático y en los programas estatales sobre esta materia; para que, con base en los resultados de las evaluaciones, pueda también emitir recomendaciones sobre las políticas y acciones de mitigación y adaptación. Dicha Coordinación

⁴⁹ Coneval (2018). *Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018*. Ciudad de México. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf

⁵⁰ Inecc (2016). *Lineamientos y criterios específicos para la evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático*. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Ciudad de México.

también apoya, subsidiariamente, a los estados y municipios para que fortalezcan sus capacidades de evaluación de sus políticas de cambio climático.

Ciertamente el Coneval cuenta con más de una década de experiencia en la evaluación de los programas de la política de desarrollo social, lo cual le ha permitido avanzar en el planteamiento de metodologías, sistemas y términos de referencia para cada vez hacer evaluaciones que aporten al aprendizaje institucional, a la transparencia y a la rendición de cuentas y, principalmente, al mejoramiento y fortalecimiento de las políticas. Pero no es el mismo caso en lo que atañe a la evaluación de la política de cambio climático, el Gobierno federal tuvo que partir prácticamente de cero para poder construir la evaluación de una política de este tipo, que por primera vez se diseña e implementa en la gestión pública mexicana.

Pues bien, la propia ley en su artículo 100 señala que la Coordinación de Evaluación del Inecc, junto con el C3, la Cicc y el Inegi son los

encargados de desarrollar los lineamientos, criterios e indicadores de eficiencia e impacto que guiarían y orientarían la evaluación de esta política. En ese sentido es que en el año 2016 los lineamientos fueron aprobados y autorizados por las instancias que componen el Sncc, debido a la necesidad de mejorar la política de cambio climático en respuesta a la urgencia de atender las causas y efectos de tal fenómeno, principalmente en atención a los compromisos hechos por nuestro país ante el Acuerdo de París.

Pero ¿qué se evalúa en este ámbito?, de acuerdo con los lineamientos podrá ser objeto de evaluación todo tipo de intervención que forme parte de la política nacional de cambio climático, es decir, el conjunto de instrumentos de planeación, económicos, regulatorios, de información e intervenciones dirigidas a proveer de bienes y servicios públicos, de manera alineada con la Estrategia Nacional. Al igual que en el caso de las evaluaciones que se realizan en materia de desarrollo social, con algunas adaptaciones al

tema en específico del cambio climático, existen varios tipos de evaluación, según los lineamientos:

- Evaluación de diseño: analiza la pertinencia de los objetivos planteados en una intervención en función de los objetivos de la política nacional de cambio climático, además, valora si los medios seleccionados para el logro de los objetivos reflejan una ruta efectiva y eficiente.
- Evaluación de procesos: analiza si la implementación de una intervención determinada se lleva a cabo de manera eficiente y eficaz para contribuir al cumplimiento de los objetivos de la política.
- Evaluación de resultados: analiza en qué medida una intervención está produciendo los resultados esperados de mitigación y adaptación, asimismo, identifica qué factores favorecen u obstaculizan el logro de

los resultados y, finalmente, si se cuenta con información confiable, suficiente y sistemática sobre los resultados y, en los casos en que aplique, si se cuenta con metodologías rigurosas para medirlos y cualificarlos.

- Evaluación de impacto: analiza los efectos de largo plazo producidos directa o indirectamente por una intervención, con la finalidad de determinar su contribución a los objetivos de la política nacional de cambio climático y, cuando sea factible, los cambios atribuibles a su implementación.
- Evaluación estratégica: es aplicada a un conjunto de intervenciones que contribuye a uno o varios de los objetivos de la política nacional de cambio climático para analizar la coherencia entre intervenciones, la articulación de sus procesos operativos

y sus resultados o impactos agregados. Esta evaluación abarca intervenciones de diferentes sectores y órdenes de gobierno.

- Evaluación específica: se refiere a todo tipo de evaluación en materia de cambio climático que no está comprendida en los lineamientos y que la Coordinación de Evaluación del Inecc considere prioritaria.

La Coordinación de Evaluación fue creada en 2015, con la misión de iniciar con la evaluación de la política nacional de cambio climático y de generar los instrumentos necesarios del marco regulatorio, institucional y metodológico en materia de evaluación de dicha política. En su Programa de Trabajo⁵¹ para el trienio 2015-2018 presenta una visión a diez años, hacia 2025, para cuya consecución se definieron dos objetivos y seis estrategias, las cuales se desagregan en actividades específicas. Es

importante destacar que todo este planteamiento estratégico se encuentra alineado con la ley, la estrategia, el Programa Especial, el Programa Institucional 2014-2018 del Inecc y sus programas anuales de trabajo.

Si bien es cierto que la Visión 2025 del Programa de Trabajo de la Coordinación de Evaluación tiene dos objetivos, nos vamos a concentrar solamente en el primero, pues plantea un primer ciclo de evaluación en materia de cambio climático. Pues bien, como parte de dichos objetivos se plantearon 5 estrategias:

1. **Ámbito de acción:** se preparó el terreno conceptual para plantear la materia evaluable en cuanto a cambio climático, definiéndose los criterios para priorizar las evaluaciones y desarrollándose los lineamientos que ya se han mencionado.
2. **Indicadores para la evaluación:** con base en la revisión de experiencias internacionales en monitoreo y evaluación y en el desarrollo de sistemas

⁵¹ Inecc (2015). *Programa de Trabajo 2015-2018 de la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático*. Ciudad de México.

de indicadores de intervenciones de cambio climático, se definieron indicadores de eficiencia e impacto para el caso mexicano.

3. Evaluación de intervenciones: se impulsó la vinculación con otras dependencias como el Coneval, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Función Pública y la Semarnat en materia de evaluación de cambio climático, se desarrollaron metodologías para la evaluación de intervenciones en el tema.
4. Evaluaciones estratégicas: en esta estrategia está la parte fuerte de evaluaciones para el primer ciclo propuesto por la Coordinación de Evaluación, puesto que en 2016 se realizaron y se terminaron las dos primeras evaluaciones sobre cambio climático⁵² al amparo de la ley, relacionadas a continuación en los incisos a y b:

a. Evaluación de diseño del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático;

b. Evaluación Estratégica del Programa Especial de Cambio Climático 2014 – 2018, enfocada en el diseño, implementación y resultados del Programa y;

c. Realización de otras evaluaciones estratégicas de la política nacional de cambio climático, referentes a los objetivos estratégicos de mitigación y adaptación que establece la Estrategia Nacional y el Programa Especial, así como los compromisos de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

5. Fortalecimiento de capacidades: con base en un diagnóstico se realiza una estrategia para el fortalecimiento de las capacidades en evaluación de intervenciones de

cambio climático, asimismo, se apoya para ello a los gobiernos estatales y municipales.

Es importante señalar que una evaluación, en general, busca recopilar información –sea de campo o documental– para ser analizada y valorada con el fin de responder a una serie de preguntas de investigación en aras de alcanzar los objetivos de evaluación que se hayan planteado. En lo que concierne a la Evaluación Estratégica del Programa Especial de Cambio Climático, se hizo un documento de enfoque⁵³ en el cual se plantean los objetivos que persigue la evaluación, así como las principales preguntas de investigación –o preguntas rectoras– que pretende responder.

El objetivo general de esta evaluación es el de valorar en qué medida el diseño, los procesos de coordinación y seguimiento y los resultados intermedios del Programa contribuyen al logro de los objetivos

⁵² Los informes de resultados de ambas evaluaciones están disponibles en <https://www.gob.mx/inecc/es/documentos/informes-de-los-resultados-de-la-evaluacion-estrategica-del-anexo-transversal-y-del-programa-especial-de-cambio-climatico>

⁵³ Los documentos de enfoque de las dos evaluaciones se encuentran disponibles en <https://www.gob.mx/inecc/es/documentos/documentos-de-enfoque-de-las-evaluaciones-2016-2017>

de la política nacional de cambio climático. Los objetivos específicos planteados son los siguientes:

- Analizar la pertinencia del diseño del Programa para atender las problemáticas asociadas al cambio climático en nuestro país, y aportar al logro de los objetivos y metas de la política nacional de cambio climático, marcadas en la ley.
- Determinar la efectividad y transparencia de los mecanismos para garantizar la disponibilidad y continuidad de los recursos financieros necesarios para la puesta en marcha del Programa.
- Determinar la efectividad de los mecanismos de coordinación para la elaboración y seguimiento del Programa.
- Determinar la efectividad del sistema de seguimiento del Programa para conocer su contribución al logro de los objetivos y metas de la política de cambio climático.

- Analizar si los resultados obtenidos a partir de la implementación de este Programa son adecuados para alcanzar los objetivos y las metas de dicho Programa, así como identificar los factores que han incidido, positiva o negativamente, en el logro de los resultados.

A partir de entrevistas y de un ejercicio de diálogo y de interacción con expertos en la materia, la Coordinación de Evaluación definió el conjunto de preguntas rectoras que orientarían a esta evaluación hacia el logro de sus objetivos, planteándose 5 preguntas rectoras y 18 preguntas específicas. Se relacionan a continuación las preguntas rectoras de esta evaluación:

1. ¿El diseño del Programa Especial de Cambio Climático es pertinente para atender las problemáticas asociadas al cambio climático en México, así como para contribuir al logro de los objetivos y las metas de la

Política Nacional de Cambio Climático establecidas en la Ley General de Cambio Climático?

2. ¿El Programa cuenta con mecanismos efectivos y transparentes para garantizar la disponibilidad y continuidad de los recursos financieros para su implementación?
3. ¿Se cuenta con mecanismos de coordinación efectivos para la elaboración, la implementación y el seguimiento del Programa?
4. ¿El sistema de seguimiento del Programa es efectivo para conocer su contribución al logro de los objetivos y metas de la Política Nacional de Cambio Climático?
5. ¿Los resultados obtenidos con la implementación del Programa son adecuados para alcanzar los objetivos y las metas establecidas, y qué factores han incidido en el logro de estos resultados, positiva o negativamente?

La metodología empleada en esta evaluación tiene como eje principal un enfoque denominado teoría del cambio, que se emplea para abordar problemas públicos y esbozar las diversas relaciones que se dan entre las diversas variables, insumos, productos, resultados, efectos, sectores y actores inmersos en dicho problema, relaciones de las cuales se va planteando el diseño de una intervención pública con base en una cadena de causalidad que le imprima determinada lógica a la intervención o programa. Así, esta evaluación contó como referencia con la teoría del cambio de la política nacional de cambio climático, habiéndose hecho además un análisis estratégico con base en una revisión documental especializada, entrevistas aplicadas a actores clave y los hallazgos derivados de un grupo focal y de una encuesta en línea aplicada.

En resumidas cuentas, de los hallazgos y resultados de la evaluación del Programa Especial se puede concluir, para la dimensión del diseño, que el Programa cuenta con una sólida base legal (la Ley General de Cambio Climático),

adicionalmente, que cumple con la mayoría de los elementos requeridos por la ley, y finalmente, se identifica un área de oportunidad del Programa, puesto que carece de presupuestos bien definidos y de un sistema robusto de monitoreo, reporte y evaluación. En cuanto a la dimensión de los procesos, se identifica un área de oportunidad en lo que corresponde a la congruencia y la vinculación entre el Programa y el Anexo Transversal, pues son muy limitadas, además de que hay áreas de mejora en la metodología de seguimiento del Programa y en la calidad de la información. Finalmente, en cuanto a resultados se encontró que el 43% de las líneas de acción del Programa han sido cumplidos en tiempo y en forma, el 28% sufren demoras y otro 28% no han reportado avances o bien, son líneas que han sido canceladas.

Los resultados de la evaluación permitieron a la Coordinación de Evaluación plantear algunas recomendaciones a diversos actores del Sistema Nacional de Cambio Climático, principalmente a la Comisión

Intersecretarial, salvo especificación en contrario. A manera de síntesis se presentan las siguientes:

- Identificar las metas y acciones que están rezagadas en la implementación del Programa Especial, con la finalidad de definir medidas pertinentes para lograr el cumplimiento de sus metas en 2018,
- Llevar a cabo las acciones que sean necesarias para vincular al Programa con el Anexo Transversal de Cambio Climático, que está en el Presupuesto de Egresos de la Federación desde el ejercicio fiscal 2013, de manera que todas las líneas de acción establecidas en dicho Programa cuenten con una asignación específica de recursos y se identifiquen los programas presupuestarios asociados.
- Al sistema se recomendó fortalecer la implementación de las bases de coordinación en las que expresamente se se-

Entre 2001 y 2013 los fenómenos climáticos han provocado pérdidas humanas, altos costos económicos y sociales, pues han sido afectados por fenómenos hidrometeorológicos aproximadamente 2.5 millones de mexicanos reportándose costos económicos de cerca de 338.35 miles de millones de pesos

ñalan las obligaciones del Congreso de la Unión, de la Comisión Intersecretarial, del Consejo, del Inecc y de los gobiernos estatales y municipales para dar cumplimiento al objeto del sistema, con énfasis en el diseño, los procesos y resultados del Programa, así como en lo referente a las acciones de coordinación, vinculación y concertación necesarias para alcanzar los objetivos planteados por el Programa y cumplir así los compromisos internacionales de México en esta materia.

- Fortalecer el sistema de seguimiento de los avances en el cumplimiento de las

metas del Programa e incorporar un informa anual sobre el ejercicio de los recursos financieros. Asimismo, asegurar la robustez del sistema de seguimiento de los objetivos, estrategias, indicadores y líneas de acción del Programa.

- En la siguiente actualización del Programa, una vez terminada su vigencia en 2018, considerar todos los elementos de diseño que se establecen en la Ley de Planeación como en la ley en la materia, promoviendo la participación de todos los integrantes del sistema. Adicionalmente, en el proceso de actualización del Programa,

propiciar una mayor participación de los sectores social, privado y académico, estableciendo tiempos apropiados para la recepción de propuestas para el Programa.

- También en la actualización para definir el próximo Programa, incorporar los alcances derivados de la Reforma Energética y de los compromisos internacionales adoptados en el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente los que atañen a transitar hacia un modelo de desarrollo sostenible, resiliente y bajo en emisiones de carbono.

La otra evaluación que fue realizada por el Inecc, de acuerdo con su programa de trabajo, es la Evaluación Estratégica del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en Materia de Cambio Climático (At Cc). Veamos qué es el At Cc. Se trata de uno de los instrumentos más importantes de la política en materia de cambio climático en nuestro país, mediante el cual se instrumentan acciones estratégicas y concretas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero aportando así al cumplimiento de las metas de reducción de emisiones que se contemplan en la Ley. Un aspecto muy importante de este anexo es que ayuda a prever gasto destinado a la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático y de los costos asociados a fenómenos hidrometeorológicos extremos.

Una de las ventajas de este anexo es que hace efectiva la transversalidad del cambio climático reflejando la corresponsabilidad y el compromiso de los diferentes sectores involucrados en el combate del cambio climático; se creó a partir de una reforma a

la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria realizada por el Congreso en 2012, con la intención de obligar a la incorporación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir del ejercicio fiscal 2013, de un anexo transversal que contemple las previsiones de gasto destinado a acciones de mitigación del cambio climático.

Así, dada la relevancia del At Cc, evaluarlo resulta estratégico y fundamental para asegurar que se está atendiendo efectivamente el problema que implica el cambio climático. Esta evaluación, realizada en 2016, se enfocó al diseño e implementación del At Cc, se trató de una evaluación estratégica en tanto que incluyó intervenciones de diferentes sectores por lo que analizar su coherencia es fundamental para conocer la efectividad del anexo.

Esta evaluación planteó el objetivo general siguiente: evaluar el diseño y los procesos relevantes del At Cc con el objeto de determinar en qué medida contribuye al cumplimiento de los objetivos de la política nacional de cambio

climático. Abarcó tres objetivos particulares:

- Analizar la eficacia del proceso de integración del anexo para identificar los programas presupuestarios que abonan al cumplimiento de los objetivos de la política nacional de cambio climático y determinar la proporción de recursos destinados a ello.
- Determinar la pertinencia de los programas presupuestarios incluidos en el anexo respecto de los objetivos y metas de la política nacional de cambio climático.
- Analizar la vinculación y alineación del anexo con el Programa Especial.

Como se comentó para el caso de la evaluación del Programa Especial, a partir de un ejercicio de diálogo y de interacción con expertos en la materia, se definió el conjunto de preguntas rectoras que orientarían a esta evaluación hacia el logro de sus objetivos, planteándose 4 preguntas rectoras y 19 preguntas

específicas. Se relacionan a continuación las preguntas rectoras de esta evaluación:

1. ¿El proceso de integración del anexo transversal es eficaz para identificar los programas presupuestarios que abonan a los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático y la proporción de sus recursos que contribuye a estos objetivos?
2. ¿En qué medida los programas presupuestarios incluidos en el anexo transversal como resultado del proceso referido en la pregunta anterior, son pertinentes con respecto a los objetivos y las metas de la Política Nacional de Cambio Climático?
3. ¿Cuál es la vinculación o alineación entre el Programa Especial de Cambio Climático y el Anexo Transversal?, ¿hasta qué grado son complementarios o consistentes?
4. ¿En qué medida el seguimiento y

la evaluación del desempeño de los programas presupuestarios incluidos en el anexo transversal son útiles para evaluar su contribución a los objetivos y las metas de la Política Nacional de Cambio Climático?

La metodología empleada en esta evaluación tiene como eje principal un enfoque denominado teoría del cambio, sobre la cual ya abundamos en el caso de la evaluación descrita anteriormente. Así, la evaluación del anexo contó como referencia con la teoría del cambio de la política nacional de cambio climático, habiéndose hecho además un análisis estratégico con base en una revisión documental especializada, entrevistas aplicadas a actores clave y los hallazgos derivados de un grupo focal y de una encuesta en línea aplicada.

Entre los hallazgos y conclusiones de la evaluación realizada al Anexo transversal, en lo que toca a la dimensión de diseño se puede concluir que en la integración de los programas no se aplicaron criterios de cambio

climático, ni se identificaron consensos entre las áreas administrativas y sustantivas para definir los programas presupuestarios más estratégicos en la materia del anexo. En cuanto a los procesos, se encontró que la información pública disponible sobre el anexo es muy limitada, lo cual obstaculiza la participación social en su diseño y seguimiento, por otro lado, el seguimiento que se hace del anexo solamente se enfoca al ejercicio del gasto y no a los resultados en la reducción del cambio climático, lo cual debería ser lo más importante de medir y conocer.

A partir de los resultados de la evaluación, la Coordinación de Evaluación formuló diversas recomendaciones, entre las cuales destacan:

- Que la Cicc acuerde el establecimiento de un grupo de trabajo sobre el At Cc que formule los criterios de mitigación y adaptación al cambio climático para que se consideren en la integración y seguimiento del anexo, a partir del PEF 2018. Para ello, se

recomienda considerar las condiciones y precondiciones identificadas en la teoría del cambio de la política nacional de cambio climático.

- Que la Cicc mandate al grupo de trabajo ya mencionado, que con base en la mejor información y conocimiento científico disponible, realice los análisis de impactos, metodologías de estimaciones de costo beneficio y pronósticos de eficiencia de medidas de políticas, de tal manera que permita establecer prioridades en la definición del gasto con criterios de mitigación y adaptación al cambio climático, además, considerar los compromisos internacionales que se vayan adoptando durante la puesta en marcha del Programa Especial y de este anexo.
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique, mantenga actualizado y fortalezca el proceso de

elaboración de los lineamientos que deberán ser aplicados por la dependencias y entidades en la formulación de anteproyectos de presupuesto teniendo en cuenta criterios de mitigación y adaptación, a ser considerados en el diseño, integración y seguimiento del anexo en la plataforma de transparencia presupuestaria.

- Que la Cicc acuerde que el grupo de trabajo referido capacite a los servidores públicos que intervienen en la definición de los programas presupuestarios que se incorporan en el anexo, para que conozcan y apliquen los lineamientos ya mencionados, junto con los criterios de adaptación y mitigación.
- Que la Cicc ponga en marcha los trabajos para la integración y seguimiento de los recursos contenidos en el anexo, para conocer el gasto público

asignado sectorialmente que contribuya a los objetivos de la Política nacional de cambio climático.

- Que el Secretariado Técnico de la Cicc coordine los trabajos que sean necesarios para vincular el anexo con el Programa Especial, los actualmente vigentes y los subsecuentes con el fin de que se asegure que todas las líneas de acción del Programa estén soportadas con los recursos necesarios, esto a partir del PEF 2018. Asimismo, que se trabaje conjuntamente con la Secretaría de Hacienda, de modo que se incluyan en las matrices de indicadores para resultados de los programas presupuestarios del anexo, indicadores que ayuden a medir su contribución, seguimiento y evaluación en materia de cambio climático.
- Que la Secretaría de Hacienda y el Coneval incluyan en el programa

anual de evaluación de cada ejercicio fiscal a los programas presupuestarios del anexo que se consideren estratégicos en materia de cambio climático para valorar su diseño, consistencia, resultados e impacto.

- Que el Sistema Nacional de Cambio Climático fortalezca la implementación de las bases de coordinación para que concurren los esfuerzos del Congreso, de la Cicc, del C3, del Inecc, de las autoridades estatales y municipales en el cumplimiento del objeto de dicho sistema.
- Que la Cicc acuerde que cada una de las dependencias que la integran informe al final de cada ejercicio fiscal sobre los recursos que se asignan cada año en el At Cc así como la forma en que se ejercieron en la puesta en marcha de las líneas de acción del Programa Especial, sea el actual o los subsecuentes,

debiéndose reportar dicha información en el Sistema de Información de Cambio Climático.

- Que la Cicc convoque a organizaciones de los sectores social y privado a que manifiesten sus opiniones y propuestas para identificar el financiamiento en materia de adaptación y mitigación.

Que el Poder Legislativo, durante el proceso de discusión y aprobación del gasto público, considere desde una visión estratégica la suficiencia de recursos y los criterios de cambio climático en la aprobación de los programas presupuestarios que en el anexo se incluyan.

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

El cambio climático, desde el punto de vista de la teoría económica, representa un ejemplo muy particular de una externalidad negativa global. Requiere de una adecuada administración de los riesgos que implica. Asimismo,

requiere de un marco de gobernanza global que ayude a que los diversos instrumentos internacionales de combate al mismo puedan desplegarse de manera eficiente y eficaz, cumpliendo realmente los objetivos de mitigación de gases de efecto invernadero y de adaptación a los efectos del cambio climático.

El Acuerdo de París, logrado por las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático en la Conferencia de las Partes Cop 21 de 2015 es el más balanceado, universal y comprehensivo de los acuerdos internacionales hasta ahora logrados en materia de cambio climático, según los expertos en el tema, busca alcanzar la meta de mantener el aumento de la temperatura promedio mundial en no más de 2°C respecto de los niveles preindustriales.

En términos de costo beneficio, reducir el 50% de las emisiones de gases de efecto invernadero hacia 2015 habría costado alrededor del 1 al 2% del PIB global, en comparación con el costo de la inacción que rondaría entre

el 5 y el 13% del PIB. Es evidente que el costo económico de decidir hacer nada es mucho mayor que actuar para reducir las emisiones, de ahí la importancia del Acuerdo de París, del cual derivan las Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas (INDCs), que son el marco general de la estrategia de acción climática para el período 2020-2030 y que, según se estipula en el Acuerdo, se deberán revisar cada cinco años.

En ese marco, el de las INDCs, se inscriben los compromisos adquiridos por nuestro país con el Acuerdo de París, que en materia de mitigación se busca reducir las emisiones de carbono negro en un 51% hacia 2030, y de otros gases de efecto de invernadero en un 22% hacia el mismo plazo, lo anterior mediante intervenciones e inversiones en el sector transporte, generación de electricidad residencial y comercial, la industria, agricultura y ganadería, residuos sólidos y aguas residuales. En lo concerniente a las acciones de adaptación al cambio climático nuestro gobierno busca aumentar la capacidad

adaptativa de los 160 municipios más vulnerables del país y lograr cero deforestación hacia 2030.

Tales compromisos se pudieron hacer toda vez que el gobierno mexicano desde 2012 había dado los primeros pasos hacia el establecimiento de una Política Nacional de Cambio Climático, con la aprobación de la Ley General de Cambio Climático, la cual da sustento a la Política y al Sistema Nacional de Cambio Climático, el cual se compone por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, el Consejo de Cambio Climático, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (Inecc), los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, la Política cuenta con tres instrumentos de planeación, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático y los programas estatales en la materia.

Un elemento muy importante que se incorporó al Inecc a partir de su establecimiento según lo mandatado por la ley, es el haber sido dotado de una Coordinación de Evaluación, encargada de coordinar la evaluación de

todas las intervenciones que formen parte de la Política Nacional de Cambio Climático, es decir, del conjunto de instrumentos de planeación, económicos, regulatorios y de información alineados a la Estrategia Nacional de Cambio Climático, habiendo varios aspectos a evaluar de tales intervenciones, por ejemplo, el diseño, los procesos, los resultados, entre otros.

A partir del Programa de Trabajo 2015-2018 de la referida Coordinación de Evaluación se realizaron dos evaluaciones, las primeras al amparo de la Ley, la Evaluación Estratégica del Programa Especial de Cambio Climático y la del Anexo Transversal del PEF en materia de Cambio Climático, de las cuales han derivado importantes recomendaciones hechas tanto a la Comisión Intersecretarial como al Sistema en sí, pero también a otras dependencias y entidades de la administración pública federal, como la Secretaría de Hacienda y el Coneval, así como al mismo Congreso de la Unión; recomendaciones que buscan fortalecer y mejorar el diseño, los procesos y los resultados de la Política

Nacional de Cambio Climático, teniendo en mente que aún no se conocen a ciencia cierta cuáles están siendo los resultados en materia de mitigación de gases de efecto de invernadero, según la INDC presentada ante el Acuerdo de París.

Podemos finalmente señalar que, según lo comprometido por México ante el Acuerdo de París en acciones de mitigación y adaptación, tales acciones se inscriben en el marco de la Política Nacional de Cambio Climático, que se ha ido construyendo a partir de la aprobación en 2012 de la Ley General de Cambio Climático, que da sustento legal a los avances institucionales, a los mecanismos de coordinación intergubernamental que soporta la política, a los instrumentos de planeación y de evaluación de las intervenciones que se realizan en materia de cambio climático, en materia de diseño, proceso y resultados; que aportan aprendizajes fundamentales para mejorar la atención gubernamental al problema del cambio climático dejando como pendiente conocer cuál es el avance, lo más real

posible, en los resultados orientados a la mitigación de carbono negro y de otros gases de efecto invernadero, lo cual representa por mucho una veta de investigación por explorar. **B**

IX. Bibliografía

- Black Arbeláez, Thomas. (2018). *Análisis económico y ambiental de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional presentadas en América Latina y El Caribe. Posibles impactos en las metas planteadas*. Cepal, Santiago de Chile.
- Cámara de Diputados. (2012). *Ley General de Cambio Climático*. México, D.F.
- Coneval (2017). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*. Ciudad de México.
- Coneval (2018). *Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018*. Ciudad de México.
- Galindo, Luis Miguel, Caballero, Karina. (2011). "La economía del cambio climático en México: algunas reflexiones". *Revista Gaceta de Economía*, Año 16, Número Especial, Tomo 1, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.
- Gobierno de la República. (2014). *Compromisos de mitigación y adaptación ante el Cambio Climático para el período 2020-2020*. Presidencia de la República, Ciudad de México.
- Inecc (2015). *Programa de Trabajo 2015-2018 de la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático*. Ciudad de México.
- Inecc (2016). *Lineamientos y criterios específicos para la evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático*. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Ciudad de México.
- Lucatello, Simone. (2015). "México y la agenda mundial de medioambiente en el escenario posterior a 2015". *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 103, México, D.F.
- Molina, Mario. (2015). *El Acuerdo de París es un paso decisivo para enfrentar el cambio climático, pero aún queda mucho por recorrer*. Centro Mario Molina.
- Molina, Mario, Sarukhán, José, Carabias, Julia. (2017). *El cambio climático. Causas, efectos y soluciones*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

- Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*. París, Francia.
- Nicholson, Walter. (2007). *Teoría Microeconómica. Principios básicos y ampliaciones*. Thomson Editores, México, D.F.
- Pindyck, Robert S., Rubinfeld, D. L. (2009). *Microeconomía*. 7a edición, Editorial Pearson. España.
- Sarukhán, José. (2017). *Ecología, economía, educación*. 1ª edición, El Colegio Nacional, Ciudad de México.
- Stern, Nicholas. (2007). *Stern Review: the Economics of Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.
- Tol, Richard S.J. (2009). *Economics of sea level rise*, en Steele, J., Thorpe, S., Turekian, J. *Encyclopedia of Ocean Sciences*, 2a edición, Academic Press, Oxford, U.K.
- Consultado el 26 de abril de 2018, <http://ciencias.jornada.com.mx/2017/11/22/avances-para-lograr-elcumplimiento-de-los-acuerdos-de-paris-sema-nat-e-inecc-8959.html>
- Consultado el 26 de abril de 2018, https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx Consultado el 26 de abril de 2018, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcc.htm>
- Consultado el 27 de abril de 2018, <http://diarioecologia.com/el-cambio-climatico-cuesta-a-mexico-60000-millones-de-dolares-al-año/>
- Consultado el 29 de abril de 2018, http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf
- Consultado el 29 de abril de 2018, http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2015/12/Articulo_DrMolina_dic15_Universal.pdf
- Consultado el 29 de abril de 2018, <https://www.nytimes.com/2010/04/11/magazine/11Economy-t.html?pagewanted=all>
- Consultado el 29 de abril de 2018, <https://www.gob.mx/inecc/es/documentos/documentos-de-enfoque-de-las-evaluaciones-2016-2017>
- Consultado el 29 de abril de 2018, <https://www.gob.mx/inecc/es/documentos/informes-de-los-resultados-de-la-evaluacion-estrategica-del-anexo-transversal-y-del-programa-especial-de-cambio-climatico>
- Consultado el 1 de mayo de 2018, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf
- Consultado el 4 de mayo de 2018, <http://smn.cna.gob.mx/tools/DATA/Climatolog%C3%ADa/Pron%C3%B3stico%20clim%C3%A1tico/Temperatura%20y%20Lluvia/TMED/2017.pdf>
- Consultado el 5 de mayo de 2018, <https://scripps.ucsd.edu/programs/keelingcurve/>

Sitios de internet consultados

- Consultado el 26 de abril de 2018, <https://www.nytimes.com/es/2017/12/26/desplazados-cambio-climatico-refugiados/>
- Consultado el 26 de abril de 2018, <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/sociedad/los-costos-del-calentamiento-global>

Lo humano del desarrollo: una lectura de la encíclica *Laudato Si*

Carlos Castillo

I. La filosofía, la política y la técnica

Agradezco mucho la invitación para exponer algunas reflexiones sobre un tema que en lo particular me apasiona, y que es la centralidad de la persona, del ser material con sus intrínsecos atributos sociales y espirituales, en un momento de la historia que pareciera insistir y casi demostrar y celebrar que la escisión y la ruptura son nuestro sino y una de nuestras mayores características.

Frente a esta tendencia que lleva ya un tiempo manifiesta, la unidad de la persona que propone y expone el humanismo ha sido siempre una respuesta, una alternativa que cobra urgencia y exige, tanto de la propia reflexión como de la acción, una renovada capacidad de traducir esas ideas y esos conceptos en *praxis*: salir del siempre apetecible y reconfortante mundo de las ideas para dar

un paso firme en el espacio público, en lo cotidiano, en esa acción en la que toda idea debe traducirse o a la que toda idea debe impulsar.

Para lograr esta salida, incluso me atrevería a decir esta escapatoria, se vuelve indispensable una suma de conocimientos y habilidades que a mi parecer este foro que nos convoca ha reunido de manera afortunada, y que sintetizo en tres conceptos: filosofía, por una parte, técnica, por la otra, y como la tercera arista de un triángulo equilátero, la política.

Ayer tuvimos ya dos excelentes exposiciones que cubrieron el aspecto técnico del tema que da nombre a este foro, "Las bases del Desarrollo Sustentable".

A lo largo de esta jornada tendremos también otras intervenciones que estoy seguro abordarán la parte política y completarán esa parte técnica. Así que a mi me toca

esta mañana cubrir la parte filosófica que dará forma a una figura de tres lados que se complementan y completan uno a otro, para lograr así una suma afortunada y, espero yo, equilibrada.

Esta reflexión filosófica que me corresponde exponer se basa, a petición de los organizadores, en la encíclica del Papa Francisco *Laudato Si*, texto al que, debo confesar, debí volver para fines de esta exposición, ya que una primera lectura, hace ya casi tres años, quedaba en un horizonte lejano del que la memoria no alcanzaba a extraer la información suficiente para esta conferencia.

Y como bien enseñó Borges, la relectura es siempre más valiosa que la lectura primera de cualquier obra, no solo por aquello que el tiempo madura en el espacio entre una y otra, sino sobre todo porque lejos de la prisa y de una peculiar e interior euforia ante

* Ponencia presentada en el Seminario "Las bases de un Desarrollo Sustentable", organizado por la Fundación Desarrollo Humano Sustentable, la Fundación Castillo Peraza, la Oficina en México de la Fundación Konrad Adenauer y la Universidad Marista, el 16 y 17 de marzo en Mérida, Yucatán.

un nuevo texto, releer es como volver a una ciudad por segunda vez: ya no es la maravilla del primer encuentro con sus grandes monumentos.

Es, en cambio, la búsqueda del detalle, de lo particular por encima de las generalidades, de aquello que permaneció oculto a nuestros ojos por el asombro que pone la atención en lo majestuoso, en lugar de encontrar esa magnificencia en los aspectos peculiares e inclusive pequeños de lo que nos topamos al paso.

De este modo, compartiré con ustedes algunas minucias, algunos detalles y algunos rincones predilectos –por seguir con la metáfora citadina– de esa gran urbe que nos entregó el Papa Francisco en mayo de 2015, siempre desde el punto de vista de la filosofía y, en particular, de la filosofía humanista, que es el área en la que he intentado especializarme y la que considero tiene aún mucho que aportar tanto a la técnica como a la política en este siglo XXI.

Técnica, así, nos refiere al saber científico, a la labor de la academia, al campo de acción del especialista que, como escribió Gómez Morin en 1928, nos aleja de la improvisación y nos permite abordar los problemas desde un enfoque donde el conocimiento preciso aporta soluciones específicas.

Técnica que, no obstante, y fruto de esa ruptura que mencioné al principio, también corre el riesgo de encerrarse en sí misma y hablarle solo a los propios especialistas, como una sala de espejos donde el propio reflejo embelesa y asombra pero es incapaz de proyectar hacia afuera, hacia un público amplio y diverso, las razones, los análisis y la necesidad de sus propios hallazgos.

Y política, que de un tiempo a la fecha, y sobre todo a partir de un “vaciamiento” de ciudadanía de los partidos tradicionales –término tomado de Peter Mair–, se encierra también en sí misma y muestra su incapacidad de vincularse con una sociedad de igual modo encerrada en sí misma.

Tenemos así a la academia por una parte, a la política por el otro, y más allá a la ciudadanía, que se ubican en orillas ajenas y lejanas, sin puentes institucionales que logren transitarse de ida y vuelta, sin vínculos que superen la inmediatez, sin puntos de encuentro: ruptura muy acorde con, en otro nivel, el individualismo de nuestro tiempo, el asilamiento y sus males diagnosticados de soledad, apatía, pesimismo y otros más que describen la etapa que nos toca vivir y enfrentar.

“Enfrentar” refiere a hacer frente, a no conformarse, a rebelarse. Enfrentar nos urge pues a pasar del diagnóstico

a la acción, tránsito que no puede realizarse solamente desde la academia o desde la sociedad o desde la política, y que antes requiere ese aglutinante, esa visión que complementa y suma lo disperso, esa capacidad de conjuntar lo aislado que sin duda vale por sí mismo pero que distanciado se muestra incompleto e ineficaz.

Y eso solo es posible desde la filosofía: solo es factible desde una visión filosófica que vuelva a poner la persona en el centro, a la persona como el centro donde confluyen todos los esfuerzos que realiza la técnica, la política y la propia sociedad.

De este modo, la acción que se realiza desde la política, la especialización que se logra desde la ciencia, y la participación que se logra desde la sociedad dejan de tenerse a sí mismas como centros para situar y devolver a ese centro a la persona. Porque técnica sin persona al centro es cientificismo; política sin persona al centro es politiquería; y sociedad civil sin persona al centro es protesta vacía de trascendencia.

II. Las rupturas del ser

La primera parte de *Laudato Si* es enfática en señalar y diagnosticar esa ruptura y sus consecuencias en el plano social. Y para su diagnóstico parte de una

separación primera que es la base de prácticamente todo su planteamiento, y que es aquella del hombre, de la persona, con su entorno natural.

Para Francisco, la persona es una con su entorno; es una con el medio ambiente; es unidad donde convive el ser y todo aquello que le rodea desde el ámbito de la naturaleza. Hay, así, una conexión entre el hombre y su espacio vital que es la raíz misma de la antropología filosófica que propone en el texto.

Este vínculo es sustancial para entender el significado profundo de la encíclica y su mensaje, más allá de cualquier consideración religiosa o teologal: “La degradación ambiental y la degradación humana”, señala, “están íntimamente unidas”, señala el Papa, y esa intimidad no es simplemente un nexo o un artificio retórico: es concepción existencial, es definición completa e integradora, es determinante para considerar a la especie humana como conjunto y a la persona desde su propia individualidad.

Tenemos pues una concepción del ser que apunta a superar la primera y anterior de todas las rupturas, que es la de asumir que hay una división entre nuestro entorno y nuestra existencia. El planteamiento no es nuevo y se encuentra ya en Juan Pablo II —afirma *Laudato Si* en su

Introducción—, en particular, en la encíclica *Sollicitudo rei socialis*, cuando se apela a una “conversión ecológica global” que tenga en cuenta “la naturaleza de cada ser y su mutua conexión en un sistema ordenado” como condición de un “auténtico desarrollo humano”.

Y aquí entra precisamente el título de esta charla: “Lo humano del desarrollo”, entendiendo al ser de esta manera integral. Lo contrario nos lleva pues a la división, a un ser incompleto y fracturado que padece las consecuencias de esas rupturas, manifiestas de manera implícita y también explícita en los grandes problemas que padece hoy la humanidad.

Francisco los describe uno a uno y los resume como la pérdida de ese principio del humanismo político que es el bien común. Esto representa por sí mismo un cambio en el modo en que muchos aprendimos a concebir esa doctrina humanista, y que se sintetiza en este esquema de cuatro pilares equivalentes: solidaridad, subsidiariedad, persona humana y bien común.

El cambio parte de un orden jerárquico en estos valores, esto es, asumir que hay valores centrales y valores instrumentales, de tal forma que el esquema quedaría de la siguiente forma: La persona en la base, la solidaridad y la subsidiariedad

como instrumentos, y el bien común como objetivo y guía, como aspiración y como meta central.

¿Qué pasa entonces cuando perdemos la centralidad de la persona y del bien común? Es decir, ¿cuál es el fruto de la división que caracteriza nuestra actual relación y que pone de un lado a las personas y del otro a su entorno natural? Lo que ocurre está descrito a lo largo de los cuatro capítulos primeros de *Laudato Si*, y lo sintetizo en los siguientes puntos:

a) Instrumentalización

El primero es la instrumentalización de la persona y de la naturaleza, su conversión de sujetos a objetos, en un desplazamiento que pervierte su primacía y su centralidad para transformarlos en meros medios de acceso a algo más: sean recursos económicos, poder, mano de obra, consumidores, clientelas, materias primas, mercados o cualquier otra forma de despersonalización que padecen desde hace décadas tanto el ser humano como el medio ambiente.

Esta instrumentalización se puede incluso llegar a justificar bajo teorías que utilizan a la ciencia como creadora de argumentos deshumanizantes y, por llamarlo de alguna manera, desnaturalizantes, que ponen en tela de juicio, por ejemplo, el calentamiento

*Esta relativización
es otra forma
de ruptura,
de separación entre
seres humanos,
que tiene sus
manifestaciones más
actuales en los extremos
de la migración y
el nacionalismo*

global, el recrudecimiento de fenómenos naturales como sequías o temporadas de lluvias, hechos que porque aún no se cuenta con los avances suficientes para probarse absolutamente —científicamente—, se ubican en un vacío que es aprovechado para restarles importancia o menospreciar su impacto real en la vida y en el entorno natural.

Por lo que toca a la política, su tendencia cada vez mayor a cosificar a la ciudadanía está presente de manera clara y llana en el propio lenguaje de la política. Cuando un dirigente o líder reduce a la ciudadanía a meros votos, o cuando ese líder también utiliza bases de apoyo a las que niega la libertad de decidir para asumirlas como clientelas, está negando la calidad

humana a mujeres y hombres que padecen necesidades, que ceden su libertad a cambio de un favor presente o futuro, que sacrifican su posibilidad de decidir en aras de un beneficio inmediato que se construye sobre la carencia y la necesidad.

Lo mismo pasa cuando un gobierno se asume dueño de un espacio reservado a la protección de alguna especie, de un río o un bosque, de una costa o un santuario natural, es decir, de esos bienes comunes que por serlo no pueden entenderse como propiedad privada de nadie. Sacrificar un manglar o un arrecife a cambio del soborno que permitirá construir un hotel en las cercanías; tasar y vender de manera ilegal las reservas naturales para permitir su explotación desmedida; o aprovechar los vacíos de la ley para lucrar con lo que pertenece a todos, con esta “casa común” de un pueblo, de una nación o de la humanidad, es también otra forma de ahondar en esas rupturas que llevan a entender que lo público, lo común, por ser de todos, no es de nadie, o es de quien mediante la fuerza o el dinero pueda apropiárselo y degradarlo hasta destruirlo.

b) Instrumentalización

El segundo punto de esa división que realiza Francisco es la hiperespecialización, un asunto que por sí mismo es

positivo para el desarrollo humano, pues permite un conocimiento cada vez más profundo y preciso en cada vez mayores áreas de investigación.

Sin embargo, la falta de un elemento aglutinante que enmarque esa fragmentación puede llevar a que en nombre de la parte se prescindiera del todo, a lo que hay que añadir, además, el poderosísimo acceso a la información que distingue nuestro tiempo; ambas cosas profundizan rupturas que exigen puentes nuevos capaces de unir lo que poco a poco se dispersa.

Pongo dos ejemplos, ambos relativos a la medicina y muy coloquiales, de cómo esta hiperspecialización y esta hiperinformación están trastocando nuestra manera de entender y de enfrentar la realidad.

Cuando yo era chico y me enfermaba, acudía al médico general, y era en verdad muy raro pasar del médico a un especialista, no solo porque no los había en la cantidad que los hay hoy, sino porque había una confianza en que el trabajo de ese galeno podría curarnos del mal que me aquejaba.

Conforme la medicina ha avanzado, y de unos veinte años a la fecha ese avance ha sido inmenso, el médico general es simplemente un administrador, un encargado de escritorio que nos transfiere

con un especialista que sabe absolutamente todo de, por ejemplo, la rodilla.

Ese hiperespecialista nos recetará algo que sane la lesión en la rótula, pero que seguramente descompensará otra función del cuerpo, por decir, el estómago. Y entonces deberemos repetir el ciclo pero ahora con el gastroenterólogo, quien solucionará el mal estomacal con un remedio que, quizá, dañe algo más, el riñón, por ejemplo.

Y así, realizaremos un peregrinar que puede tomar meses, de especialista en especialista, hasta quedar completamente curados de una serie de males que empezó, sí, en la rodilla. ¿Qué hacen los grandes consorcios hospitalarios para que este peregrinar de consultorio en consultorio no sea tan complejo? Pues crearon las torres de especialidades, que normalmente tienen en un edificio aledaño el quirófano, y en otro el laboratorio que será necesario en esa serie de diagnósticos precisos, para facilitar así un recorrido que invariablemente terminará en alguna cirugía de algo. Hiperespecialistas reunidos en un edificio que busca, aunque sea de manera física, solucionar, aglutinar esa dispersión.

El otro ejemplo también es de cuando yo era chico y también de cuando me aquejaba,

por ejemplo, un dolor de cabeza. Y lo que pasaba entonces era que mi madre me daba una aspirina y me mandaba a la escuela, cierta de que ninguna jaqueca podía hacerme perder un día de clases.

¿Y qué pasa hoy cuando a mi hija Sabina le duele la cabeza? ¿Tempra? ¡Jamás sin receta! Lo primero que hoy hacemos es acudir a internet, a *Google*, y ahí escribimos “dolor de cabeza niña de tres años”, a lo que *Google* responde con quince millones de resultados en .21 segundos. Y entonces la cosa empieza a ponerse de verdad grave, porque nos enteramos que puede ser desde un mal dormir habitual hasta algún tumor que con potencial de degenerar hasta enfermedades terribles.

Y pues uno corre al pediatra con ese prediagnóstico, que comparte con el médico, en estado de alarma y con la seriedad y probable gravedad que implica ese dolor. La pediatra hace su trabajo, revisa y pregunta: ¿Estuvo la niña expuesta al sol en las últimas horas? La respuesta es positiva y el diagnóstico es simple: insolación, a lo que mi esposa y yo respiramos con alivio, compramos la medicina que nos receta y volvemos a casa.

Ahí, por supuesto, no acaba la cosa, porque ya en casa consultamos de nuevo

*La deshumanización
frente al dolor del otro,
la incapacidad de
entender que nuestra
forma de vida está
relegando a grandes
sectores de la población,
que incluso les arrebat
cualquier oportunidad
posible o futura*

en *Google* el nombre de la medicina recetada, y descubrimos que esa medicina causó la muerte a una niña en, digamos, Botswana, hace 15 años. Y volvemos entonces con la doctora a reclamarle cómo es posible que esté recetando remedios que han causado muerte en otros lugares del Planeta. Y la pediatra, por supuesto, pide que la dejemos hacer su trabajo, que sabe lo que hace y que ese caso aislado se dio en una población sin agua, donde no se vacunaba a los niños y que además estaba en medio de un conflicto bélico.

En fin, a lo que voy con todo esto es cómo la hiperespecialización y la hiperinformación transforman de manera radical nuestra concepción de la realidad, la fragmentan y son capaces incluso de

contraponer un hecho científico con otro hecho científico que lo niega con argumentos igual de sólidos, perdiéndonos en un laberinto donde aparece el siguiente elemento del que habla Francisco:

c) Relativización

Este fenómeno, en el que Ratzinger abundó ya hace casi una década, es otro de los problemas que Francisco detecta y diagnostica como grandes retos de nuestro tiempo. Relativización que tiene que ver con ese mundo líquido que menciona Bauman, que también tiene que ver con la “cultura del descarte”, con el imperio de lo efímero de Lipovetsky, con la posibilidad de prescindir de personas, de que personas e incluso pueblos enteros puedan verse como “sacrificables”, ya sea desde el presente o desde el pasado, ya se llamen armenios, kurdos, sirios, indígenas...

El escritor francés Jean Cocteau afirma que mientras más lejana sea la vista desde la cual analizamos un problema, y se refiere a distancia física y, en lo particular, a cuando se viaja en globo, mientras más lejana sea esa vista, menos humana es la existencia de quien observamos. Esa distancia puede ser, sí, física, pero también la de los números que nos resultan inabarcables: cuando se dice que el agujero de la capa de

ozono es del tamaño de Australia, sabemos que es mucho, pero no tenemos idea de cuánto es verdad.

Cuando una estadística es la que se convierte en referencia de, por ejemplo, los desplazados del conflicto en Medio Oriente, prescindimos de que en ese hecho hay seres humanos, personas cuyo dolor es tan inmenso que prefieren lanzarse al mar en un bote frágil que seguir padeciendo las atrocidades de una guerra. Y entonces debemos enfrentarnos a la foto de un niño ahogado en la costa para sensibilizarnos por un momento, para indignarnos por un instante, y luego seguir nuestra vida líquida sin mucho más que otra historia atroz que contar y que olvidar.

Esta relativización es otra forma de ruptura, de separación entre seres humanos, que tiene sus manifestaciones más actuales en los extremos de la migración y el nacionalismo; de la necesidad de acogida y la xenofobia; de la urgencia de un empleo y los muros que dividen fronteras... Y no porque estos fenómenos sean nuevos o inéditos en los últimos cien años, sino más bien porque su uso político como argumento para, por ejemplo, ganar una elección, cobra un auge peligroso que lleva a relativizar el valor de una persona que entonces empieza a valer por lo que

puede producir, por el lugar de donde viene, por las costumbres que practica o la cultura que ostenta, y no por el hecho de ser humano.

d) Desigualdad

La última de las rupturas que aborda Francisco es la de las desigualdades, la división pobres-ricos, la de la injusticia que se manifiesta en escenas que se vuelven cotidianas y que pueden ejemplificarse con una mujer indígena que pide limosna afuera de la tienda de Ferrari en la Ciudad de México, o en cualquier gran o pequeña urbe del mundo.

Esas desigualdades que indignan y que responden a un modo de entender y de vivir nuestro tiempo son también parte de la crítica de *Laudato Si'*: la deshumanización frente al dolor del otro, la incapacidad de entender que nuestra forma de vida está relegando a grandes sectores de la población, que incluso les arrebatara cualquier oportunidad posible o futura construyendo círculos de miseria de los que es imposible salir y que traen consigo espirales de violencia, de crimen organizado, de descomposición o destrucción del tejido social.

Estas realidades incluso, y es lo más grave, pervierten los valores mínimos de convivencia humana, porque el niño que padece primero, luego entiende y más adelante

asume como parte de su vida un entorno de violencia, no tiene otros referentes para su existencia que los de su espacio inmediato, que repetirá y asumirá como única forma de desarrollarse en sociedad.

Si robar, abusar, defenderse y atacar antes que ser atacados se convierten en modo de vida, estamos frente a problemas que hunden sus raíces más allá de lo que el Estado, la empresa o la sociedad civil puede por sí solas solucionar; incluso, en no pocas ocasiones, resulta más sencillo abandonar a esa gente, cercarla entre “sus iguales” y voltear hacia otra parte, como si nada pasara o lo que pasa ahí no fuera digno ni siquiera de mencionarse.

Cancelar la vista hacia esas zonas de marginalidad y luego enmudecer frente a su existencia nos devuelve, pues, a los prescindibles, a quienes pueden ser ignorados, a quienes si incluso llegan a desaparecer no serán ni siquiera extrañados. Durante años, afuera de mi lugar de trabajo, un grupo de cinco o seis niños de entre siete y once años limpiaban parabrisas en la esquina; con el dinero reunido durante el día adquirirían solventes para drogarse y hacer más llevaderas sus noches que pasaban en una alcantarilla. El día que dejaron de aparecer en el cruce nadie los extrañó, incluso hubo quien dijo “qué bueno que ya

no están, hacían que todo se viera feo”.

Personas como objetos de paisaje. Personas que “afean” o “embellecen” una esquina. Personas despersonalizadas, convertidas en objeto: aquí se cierra pues el círculo del diagnóstico de los cuatro puntos que aborda en sus primeros capítulos la Encíclica, y que, contrario al tema que me pidieron, podrían titularse “lo deshumano del desarrollo”.

III. Los nuevos puntos de encuentro: la ecología integral

Estos antecedentes dan paso a una tesis que Francisco maneja a lo largo de su carta pastoral, y que tiene que ver con recuperar esa unidad perdida. Es impresionante la presencia de esa tesis, plasmada en cualquier cantidad de sinónimos, ejemplos y casos particulares: unir aquello que está separado, acortar las distancias que dividen, restaurar lo que las rupturas aíslan, salir del individualismo para construir un nuevo vínculo tanto de la persona con su comunidad, como de la persona con su entorno natural.

Ya hablé de esa nueva antropología que define al ser y a su medio como un solo sujeto, antropología que es posible rastrear en sus raíces históricas hasta conceptos tan lejanos y tergiversados después de siglos como son

la filosofía natural, la alquimia, la magia, no por supuesto para hablar de la ciencia, pero sí para recuperar ese tiempo cuando el hombre era uno con aquello que lo rodeaba, cuando se asumía como una parte más de un sistema complejo al que estaba interconectado por energías, fuerzas, relaciones, causas y efectos, y que hoy vuelven a aparecer ya bajo el halo de la aprobación científica.

Aquí cabe retomar el legado jesuita del Papa Francisco, y para ello me serviré del análisis que de esta orden realizó Octavio Paz en su obra *Sor Juana Inés de la Cruz o las trampas de la fe*. Para el premio Nobel de literatura mexicano, así como para otros autores antes y después de él, la orden a la que pertenece el Pontífice fue capaz de, en tiempos de la Colonia, ofrecer una síntesis que buscaba integrar, para fines de la evangelización, a credos y costumbres diversos bajo una misma tradición; integración que recibió más tarde el nombre de sincretismo.

Sus manifestaciones y consecuencias son visibles en la arquitectura y en la pintura, en los ritos y en la religiosidad nacionales, e incluso se extienden hasta el Oriente lejano, a China, donde sin tanto éxito como acá pero con una audacia que rayó en la osadía, se buscó que el emperador, hijo del sol, se asumiera

también heredero del reino del Dios cristiano.

Paz recuerda asimismo la obra del jesuita Athanasius Kircher, que dedicó sendos y bellos volúmenes a integrar el saber de su tiempo, en láminas y textos que recuperan desde las tradiciones herméticas hasta los avances científicos de su época, bajo un espíritu humanista que impregnó el siglo XVII tanto en España como en sus colonias.

Esa misma integración, esa misma búsqueda de sentar las bases teóricas para lo que hoy podría bien llamarse “la casa común” la encontramos en la Escuela de Salamanca, en las reflexiones de Francisco de Vitoria, aquel dominico consejero de reyes que igualó en humana condición al indio con el español.

Entonces, no es casualidad que sea hoy un jesuita el que nos presente una nueva forma de superar las rupturas que padece el ser; que sea Francisco desde la tradición de la que es heredero el que nos presente una concepción integradora del hombre con su entorno bajo una nueva antropología, así como un modo y un camino para alcanzarlo.

Y esa nueva visión lleva en *Laudato Si* el nombre de “Ecología integral”, que se presenta en los siguientes términos: “Así como los distintos componentes del planeta

–físicos, químicos y biológicos– están relacionados entre sí, también las especies vivas conforman una red que nunca terminamos de reconocer y comprender.... Por eso, los conocimientos fragmentarios y asilados pueden convertirse en una forma de ignorancia si se resisten a integrarse en una visión más amplia de la realidad”.

“No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social –añade unas líneas adelante– sino una sola y compleja crisis socio-ambiental. Las líneas para la solución requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente para cuidar la naturaleza”. Esa aproximación integral, esa interdependencia obliga, siguiendo con el texto, “a pensar en un solo mundo, en un proyecto común”.

Y para poder alcanzar esa visión integradora, ya con la certeza de que el hombre se ha definido como uno con su entorno, hacen falta una serie de herramientas, de valores comunes a toda la humanidad, que estén por encima de sus diferencias y fomenten mecanismos de cooperación sólidos, efectivos y capaces de alcanzar un objetivo consensuado.

Recapitulando: tenemos una concepción integral del ser; ahora, ¿cómo se logra unirlo de forma que del

individualismo se transite a la comunidad? Es decir, cómo se construye lo común para salir de la particularidad y alcanzar lo plenamente humano, asumiendo e incluyendo las dimensiones sociales y espirituales.

Esto es: ¿cómo se alcanza un auténtico desarrollo humano; cómo se construye lo humano del desarrollo? El primer gran concepto que detalla Francisco es el de la sociedad civil. Se refiere el Papa, sobre todo, a aquella que realiza su labor y su trabajo en torno al tema medioambiental, la que ha puesto este tema sobre la mesa y, en fin, la que ha impulsado la urgencia de dar respuestas coordinadas por parte de los gobiernos tanto de países como en el nivel internacional.

Esa sociedad civil que por sí misma, muchas veces al margen de cualquier autoridad, se ha hiperespecializado en determinados temas y encontrado formas de incidir en la política pública local. Frente a una clase política casi siempre lenta, incapaz de responder con inmediatez a temas urgentes o que sólo lo hace en la medida en la que sus intereses inmediatos se ven afectados, la sociedad civil ha sido capaz de insuflar aires y temas nuevos, estrategias y rutas inexploradas, imaginación y creatividad frente a temas que, para el caso que nos atañe, están

*El cambio parte de un orden jerárquico en estos valores,
esto es, asumir que hay valores centrales y valores instrumentales,
de tal forma que el esquema quedaría de la siguiente forma: La persona
en la base, la solidaridad y la subsidiariedad como instrumentos,
y el bien común como objetivo y guía, como aspiración y
como meta central*

relacionados con el medioambiente en sus distintas áreas, pero que asimismo lo ha hecho en la política, en la construcción de ciudadanía, en los temas de pluralidad, convivencia y derechos de minorías, en los de corrupción, entre muchos otros tantos.

Esta urgencia de la sociedad civil resulta a mi parecer hoy sustancial para el cambio que nuestras comunidades exigen y requieren, no solo en lo que se refiere a la participación sino también en lo que atañe a la mejora de la democracia, aunque ese es otro tema.

El segundo concepto de la Encíclica es el espacio local, lo que llamamos municipio, como campo de acción donde la eficiencia y eficacia de acciones y temas puede darse con mayor facilidad e incidencia. No voy a detallar

todas las ventajas que tiene una acción ambiental municipal, pues creo que aquí todos estamos familiarizados con este principio de *praxis* política, pero sí quiero especificar que es la respuesta que no poco estudiosos de las ciencias sociales han dado frente al verticalismo de poderes centrales, cerrados y encerrados en sí mismos.

Política de cercanía, gobernanza, estrategias de proximidad, el orden horizontal, son sinónimos que destacan el valor y utilidad de eso que desde el humanismo político se ha desarrollado e intentado llevar a la práctica bajo el nombre de municipalismo. En el quinto apartado de *Laudato Si*, titulado “Algunas líneas de acción y orientación”, estos dos conceptos se engarzan para concluir que: “...mientras el orden mundial existente se muestra

impotente para asumir responsabilidades, la instancia local puede hacer una diferencia. Pues allí se puede generar una mayor responsabilidad, un fuerte sentido comunitario, una especial capacidad de cuidado y una creatividad más generosa.

“Se requiere –sigue–, una decisión política presionada por la población. La sociedad, a través de organismos no gubernamentales y asociaciones intermedias, debe obligar a los gobiernos a desarrollar normativas, procedimientos y controles más rigurosos. Si los ciudadanos no controlan al poder político –nacional, regional y municipal–, tampoco es posible un control de daños ambientales”.

La relación entre sociedad civil y espacio local, a lo que Francisco suma la política, exige de un tercer concepto que también está presente en

el humanismo político: la subsidiariedad, entendida en las palabras del Pontífice como “la “libertad para el desarrollo de las capacidades presentes en todos los niveles, pero que al mismo tiempo exige responsabilidad por el bien común a quien tiene más poder”.

Esta subsidiariedad es a mi entender el gran valor pendiente que el humanismo político no ha logrado insertar plenamente para hacer del desarrollo algo plenamente humano; es también, si nos apegamos aunque sea al lenguaje, el único término que aún nos queda de aquellos cuatro principios –dignidad humana, solidaridad y bien común– que no se ha socializado lo suficiente, o peor aún, cuyo significado se ha pervertido hasta reducirlo a un mero subsidio más cercano al clientelismo que a un desarrollo integral tanto de persona como de comunidades.

El que los grandes centros del poder político o económico actúen de manera subsidiaria frente a la sociedad civil para empoderarla y permitirle una participación más activa y viva será, pues, mucho más eficiente y sencillo desde el ámbito local, pero para lograrlo se requiere del cuarto concepto que esboza el texto: la ética.

En su definición de subsidiariedad, Francisco apela a la “responsabilidad por el

bien común a quien tiene más poder”. Esa responsabilidad, que no necesariamente, o al menos en nuestro país, se estipula en ninguna ley, es precisamente la que puede asumirse desde un criterio ético.

Este criterio se opone claro está a los paradigmas eficientistas e inmediatistas de la política y la economía actuales, esos que en los puntos de diagnóstico ya señalados instrumentalizan y relativizan al ser humano hasta transformarlo de sujeto a objeto.

También con algunos pensadores de nuestro tiempo, esta urgencia ética nos empuja a hacer más de lo que la ley dicta, nos llama a ver más allá de lo que ya está hecho para trazar así un nuevo porvenir; esta suma de capacidades es el camino para construir nuevos referentes morales: esos que construyen liderazgo a fuerza de poner ejemplo, esos que logran transformaciones porque evitan la mera legitimidad de la norma para construir la legitimidad ética, la de la moral.


Cuando es claro lo que se debe hacer no importa si hay un mandato que obligue a hacerlo: hay que hacerlo para que comience así este cambio de paradigmas. Ese cambio que, siguiendo con Francisco, pareció amanecer luego de la crisis económica de

2007-2008 pero que terminó preservando “los criterios obsoletos que siguen rigiendo al mundo”.

Lo humano del desarrollo pasa necesariamente por estos cuatro conceptos: sociedad civil, espacio local, subsidiariedad y ética. Cuatro aportes que son sin duda cuatro enormes pendientes de nuestro tiempo. Cuatro puntos de encuentro a través de los cuales la persona puede potenciar sus capacidades en comunión con su entorno natural y consigo misma, con su propia comunidad.

III. Conclusión

Quedaría pendiente, para completar esta exposición que ya intentó abordar el ámbito filosófico y el ámbito político del desarrollo humano, sumar la parte técnica, que se ha desarrollado ya y sin duda se desarrollará en las ponencias que integran este coloquio que nos convoca.

Celebro pues, para concluir, la posibilidad de compartir con ustedes estas reflexiones, en este espacio donde construimos un todo que, como quería Aristóteles, será siempre superior a las partes pero que, además, como quiere el humanismo, solo es posible a partir de cada una de las partes que aquí, en esta tierra generosa, nos encontramos. 

Un análisis cuantitativo del fracaso de la estrategia de seguridad con Peña Nieto

Salomón Guzmán Rodríguez

La violencia interna en México, asociada con el crimen organizado, es para la mayoría de la población y medios de comunicación en general, resultado de la guerra que se originó al enviar las fuerzas armadas a las calles a principios del año 2007 con la intención de disminuir el poder de los grupos delictivos en materia de impunidad (ver Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012). No obstante, existen otros factores que podrían plantear una explicación alterna a los altos niveles de violencia que se vive en el territorio.

Con las cifras que se registran de la actividad delictiva, se deja entrever que ésta ya se estabilizó a lo largo del territorio. En consecuencia, este fenómeno debe ser analizado desde distintos enfoques. En este trabajo se tratará de mostrar cuantitativamente la relación cíclica que existe entre el número de homicidios y la economía mexicana, enfoque que pocas veces se discute entre los expertos. Además, se mostrará en forma comparativa la estructura porcentual de los principales delitos en las entidades por partido gobernante por administración federal. Lo anterior permitirá tener resultados diferenciados con otras investigaciones.

De acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad,¹ existen 22 modalidades de los delitos. Entre ellas, las expresiones más crudas de la violencia como

son: homicidios dolosos, amenazas, extorsión y el secuestro. Desde 1997, cada uno de los cuatro acumula cifras escandalosas, por ejemplo: los homicidios: 333,882; amenazas: 1,289,039; extorsión: 82,238; secuestro 18,665. Si se comparan los primeros cinco años de la administración de Peña Nieto con los primeros cinco de la administración de Felipe Calderón, de las 22 modalidades de delitos, en 13 de ellas incrementaron de forma positiva, las amenazas son un ejemplo de ello. Por estacionalidad, en el segundo trimestre de cada año se registra el mayor número de homicidios dolosos, a diferencia del resto de los trimestres. En 5 años de gobierno de Peña Nieto, son 96,422 los homicidios dolosos en territorio mexicano, cifra mayor a los 82,078 durante el mismo periodo de gobierno de Felipe Calderón.

1. Ciclo de los homicidios vs ciclo de la economía

Argumentar como hipótesis que la entrada de las fuerzas armadas a las calles explica los altos niveles de violencia y actividades delictivas en el territorio mexicano es contradictorio. Por un lado, un homicidio doloso o culposo es resultado de muchos incentivos (psicológico, económico, venganza, etc.) por otro, si se observa a detalle, la serie de tiempo de los homicidios muestra fluctuaciones largas durante 1997 a 2017. Si la asociación entre violencia y el número de soldados en las calles fuera

¹ <http://secretariadosejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

directa, se entendería entonces que cuando el nivel de homicidios cae, es consecuencia de menos soldados en las calles, por tanto, las fluctuaciones tendrían explicación, para lo cual es incorrecta esta secuencia de razonamiento.

La teoría económica del crimen tiene origen con Gary Becker en 1968 donde considera esta actividad como económica y racional del individuo, debido a factores como son la existencia de un grupo desfavorecido, la presencia de la riqueza, la probabilidad y la gravedad de la pena, la facilidad con que se pueden cometer crímenes, y las normas que lo rigen. Conjuntamente con esta teoría y elementos de Edward Glaeser (1999) sobre las opciones laborales (trabajar o delinquir); se dice que a consecuencia de las diferencias económicas, los individuos son racionales y eligen una ocupación criminal si el ingreso es mayor a la que puede ganar en otra actividad legal (trabajo).

Glaeser, Sacerdote, y Scheinkman (1996), muestran que la probabilidad de mayor violencia es alta cuando las personas imitan el comportamiento criminal de los demás, por lo

tanto, el comportamiento de imitación fomentado por las redes sociales puede producir grandes diferencias en el crimen a través de los barrios. Es importante ofrecer una perspectiva distinta para aquellos encargados en los temas de seguridad, así como ampliar el debate dentro de la esfera política sobre la violencia con la asociación de las frecuencias de largo plazo y comprender la existencia de homogeneidad de equilibrio entre la dinámica de la violencia y la economía. Lo anterior marcaría la pauta para el análisis de la violencia diferenciada entre zonas económicas a través del tiempo.

Un ciclo completo lo componen 4 periodos de tiempo: recesión, depresión, recuperación y expansión. Cuando las fuerzas armadas entran a las calles, la economía mexicana se encontraba en fase expansiva (por encima de la tendencia de largo plazo) y los homicidios se encontraban en la fase de depresión (por debajo de la tendencia de largo plazo), es durante la etapa de estancamiento y depresión económica cuando los homicidios dolo-
sos alcanzan la cifra más alta durante 2009 a 2012.

Gráfico 1. Evolución del ciclo económico de México vs ciclo de los homicidios dolosos (1997-2017)





Fuente: elaboración propia con datos trimestrales de las series de la Secretariado Ejecutivo. Se utilizó el filtro HP para el ciclo. Las series están homologadas a logaritmo natural.

Desde 2013 a la fecha, la economía de México experimenta el periodo más largo de estancamiento económico, frente a ello se observa mayor acumulación de homicidios dolosos a finales de 2014. Esta diferencia de homicidios dolosos entre ambos gobiernos se explica por la relación contra cíclica entre las fases de los ciclos económicos. Es decir, existe una relación inversa entre el número de homicidios dolosos, con la dinámica de la economía y se agudiza más, con la duración del estancamiento económico.

Hasta antes de la crisis económica de 2008, la economía de México se encontraba en un periodo de expansión económica (por encima de su tendencia de largo plazo) mientras que los homicidios dolosos en el periodo de recesión y depresión (por debajo de su tendencia de largo plazo). Después de 2008, se presenta la situación contraria, la actividad de México cae, mientras que los homicidios dolosos pasan al periodo de expansión y se recrudece cada vez más con el paso del tiempo.

Durante la administración de Peña Nieto, la dinámica de la economía giró alrededor de su tendencia de largo plazo con características

de estancamiento. Por su parte, los homicidios entraron en una fase de depresión, por debajo de su tendencia de largo plazo. No obstante, es partir de 2014, aún con bajo crecimiento, cuando los homicidios entraron en una fase de recuperación, es decir, de acumulación. En la Gráfica 1 se muestra que cuando la economía entra en fase de recesión, los homicidios entran en fase de expansión, de ahí los altos niveles de homicidios dolosos no registrados desde 1997. En el Gráfico 3 se puede observar las diferentes etapas por las que atravesó la tendencia de largo plazo de los homicidios dolosos, de 1997 a 2007 a la baja con pendiente negativa, de 2007 a 2012 una tendencia con pendiente positiva pronunciada, de 2014 a 2016 con tendencia horizontal su pendiente igual a cero, de 2015 a 2017 nuevamente con pendiente positiva; estos cambios de tendencia dejan entrever las fallas de las diferentes políticas de seguridad de los distintos gobiernos que no entendieron el fenómeno de la violencia en el país, principalmente las fluctuaciones de largo plazo y su relación con la dinámica de la economía.

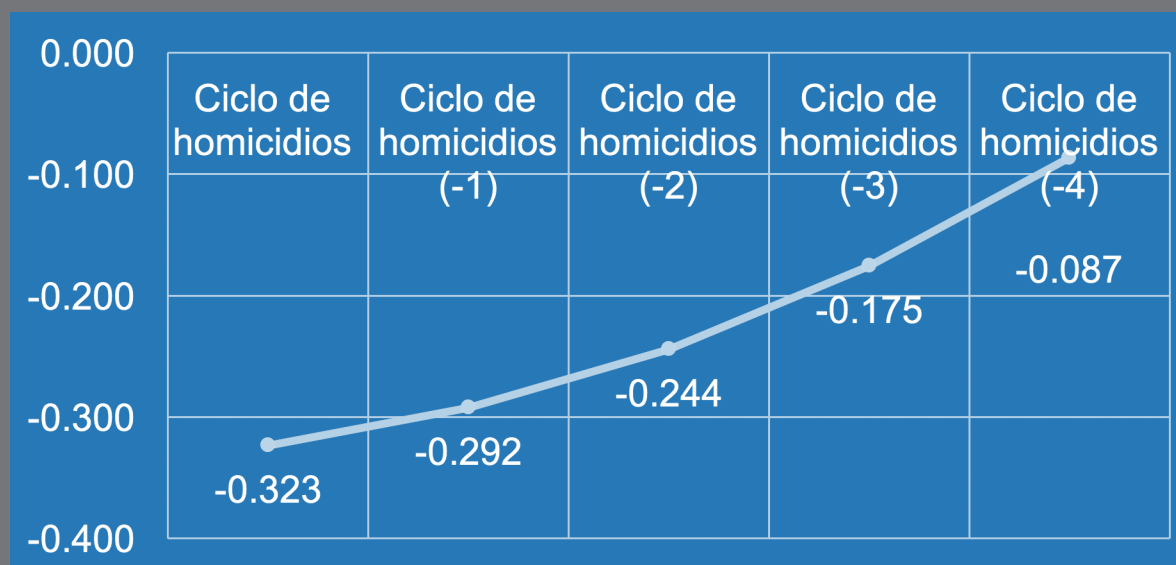
INDICADORES

En el círculo del Gráfico 1 se muestra a los homicidios por encima de su tendencia de largo plazo, es decir una fase expansiva, no sólo la tendencia es positiva y creciente (velocidad de acumulación), también es el proceso del cambio de esta velocidad (aceleración de acumulación). Con otras palabras, se puede afirmar que la política de seguridad enfrenta dos retos o dos paradigmas importantes: el primero es frenar la aceleración de la acumulación de la violencia, y la segunda tiene que ver con los esfuerzos por cambiar su tendencia de largo plazo, lo cual parece complejo ante el bajo crecimiento económico del país.

En el Gráfico 4 se muestra la dinámica de las correlaciones del ciclo de los homicidios, con el ciclo de la economía mexicana.

Cabe señalar, -0.323 es la correlación contemporánea del ciclo de los homicidios con la economía, el signo negativo señala que los homicidios son contra cíclicos, es decir cuando la economía crece, la violencia tiende a disminuir y lo contrario. Por otra parte, se observa la disminución de las demás correlaciones hasta cumplir un año, los dos primeros rezagos son estadísticamente significativos y los restantes no, lo cual significa que cuando la economía entra en etapas de recesión o crisis, su efecto sobre la violencia tiene una duración de hasta dos trimestres. En consecuencia, se puede afirmar que los aspectos económicos se quedaron fuera de la estrategia de seguridad por parte de las distintas administraciones que gobernaron al país.

Gráfico 4. Correlaciones dinámicas entre el ciclo de homicidios y economía (cuatro rezagos)



Fuente: cálculos propios.

INDICADORES

Mientras el gobierno actual no muestre interés por el crecimiento económico es probable que se asocie mayor descomposición del tejido social. En la Tabla 1 se muestra el número de delitos por modalidad correspondientes a los cinco años de la administración de

Calderón y Peña Nieto. Comparativamente, el robo común, el robo a negocios y los homicidios dolosos son los principales delitos que mayor incremento nominal presentan bajo la administración de Peña Nieto.

Tabla 1. Número de delitos por modalidad y administración federal (los primeros cinco años)

	Nominales			Incremento %
	Calderón	Peña	Peña-Calderón	Peña-Calderón
Robo en carreteras a camiones de carga	2,317	6,692	4,375	188.82%
Robo en instituciones bancarias otros	749	1,202	453	60.48%
Robo en carreteras vehículos particulares	1,490	1,983	493	33.09%
Robo de ganado (abigeato)	27,688	36,130	8,442	30.49%
Amenazas	285,989	363,974	77,985	27.27%
Priv. de la libertad (secuestro)	5,163	6,432	1,269	24.58%
Delitos patrimoniales extorsión	25,029	30,037	5,008	20.01%
Robo en carreteras otros	4,514	5,365	851	18.85%
Homicidios dolosos	82,078	96,422	14,344	17.48%
Robo común a negocios	350,372	377,977	27,605	7.88%
Homicidios culposos	74,824	80,340	5,516	7.37%
Robo común otros	869,433	924,739	55,306	6.36%
Robo común a transportistas	29,068	26,331	-2,737	-9.42%
Robo común a casa habitación	538,606	470,116	-68,490	-12.72%
Robo a bancos	3,300	2,875	-425	-12.88%
Violación	73,717	64,157	-9,560	-12.97%
Delitos patrimoniales otros	1,308,062	1,109,387	-198,675	-15.19%
Robo común de vehículos	1,024,544	859,919	-164,625	-16.07%
Robo en carreteras a autobuses	1,591	1,251	-340	-21.37%
Lesiones	1,202,850	941,255	-261,595	-21.75%
Robo común transeuntes	592,312	391,222	-201,090	-33.95%

Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad.

INDICADORES

Porcentualmente, los delitos que mayor incremento presentaron de una administración a otra son: el robo a camiones de carga, robo a instituciones bancarias, robo a vehículos particulares en carreteras, las amenazas y el secuestro.

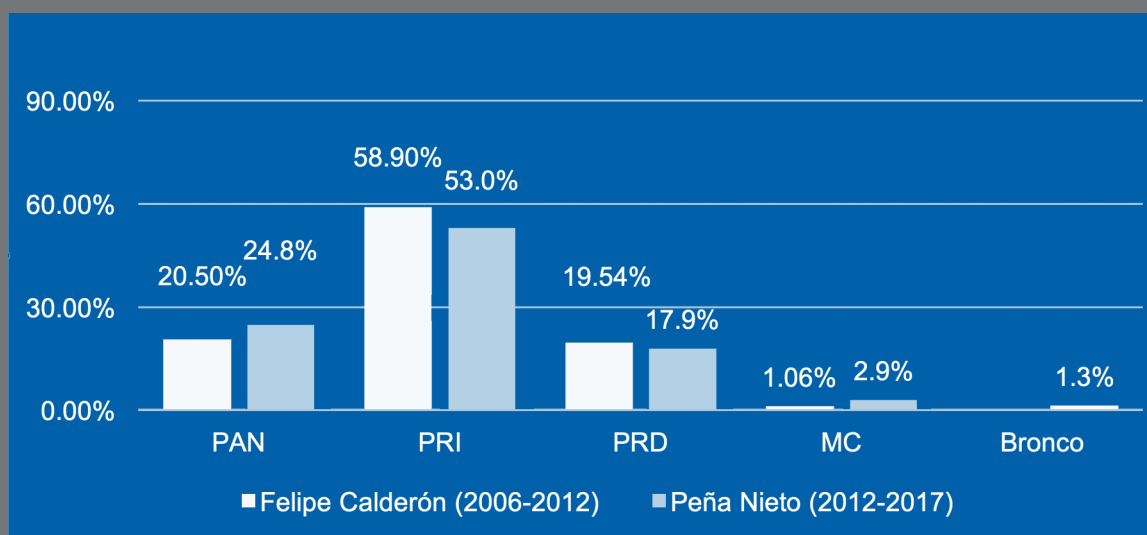
2. Estructura delictiva en los estados por partido gobernante

De acuerdo con la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los 96 mil 422 homicidios dolosos durante la administración de Peña Nieto, el 25 por ciento se realizaron en aquellos estados que son gobernados por el PAN; el 53 por ciento en aquellos estados que son gobernados por el PRI-VERDE y el 18 por ciento en aquellos estados gobernados por el PRD. En el Periodo de Peña Nieto, los porcentajes son muy cercanos a los de la administración de Calderón. Nuevamente aquí se

muestra el fallo de la estrategia de seguridad de Peña Nieto al mantener porcentajes similares a los de la administración de Calderón cuando los homicidios en todo su sexenio alcanzaron la cifra de 104,744.

De acuerdo con la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de las 363 mil 974 amenazas, durante la administración de Peña Nieto, el 22 por ciento se realizaron en aquellos estados que son gobernados por el PAN; el 46 por ciento en aquellos estados que son gobernados por el PRI-VERDE y el 27 por ciento en aquellos estados gobernados por el PRD. En el Periodo de Peña Nieto, las amenazas crecieron sustancialmente donde gobierna el PRD y disminuyeron en los estados que hasta 2017 son gobernados por Acción Nacional. El número de amenazas en todo el periodo de Calderón suman un total 315,303.

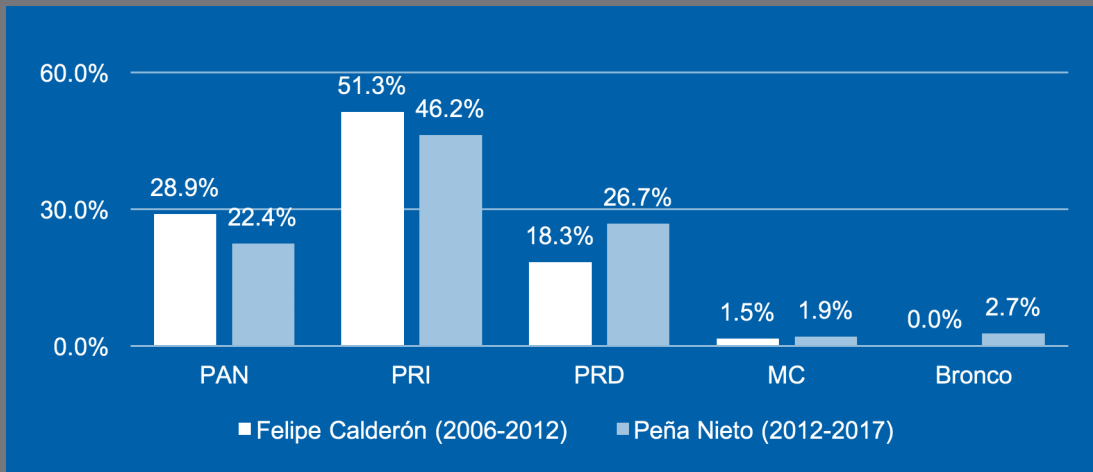
Gráfico 5. Estructura % del total de homicidios dolosos por partido gobernante en los estados



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad.

INDICADORES

Gráfico 6. Estructura % del total del delito de amenazas por administración federal

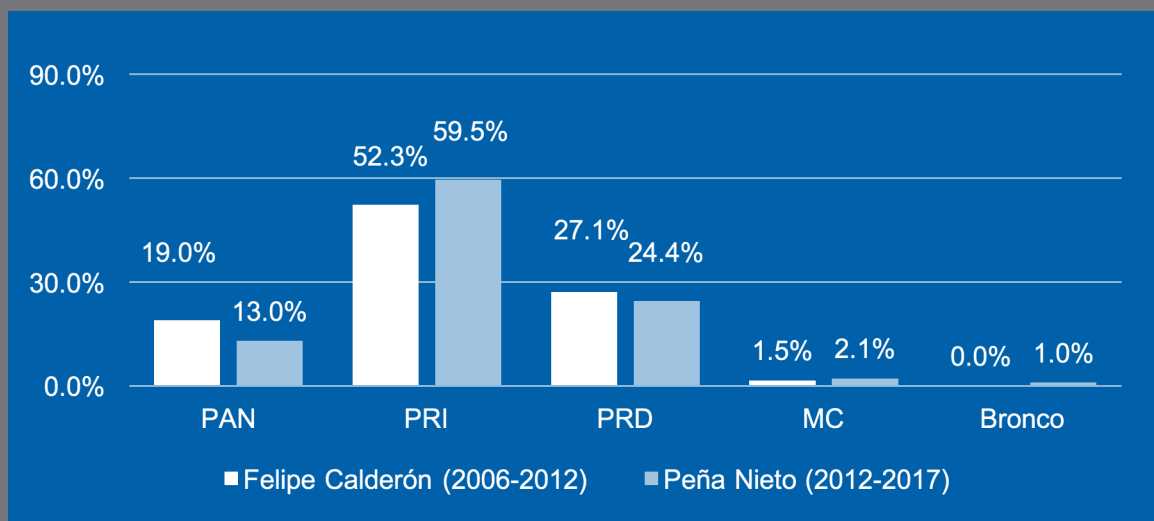


Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad.

De acuerdo con la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los 6 mil 432 secuestros durante la administración de Peña Nieto, el 13 por ciento se realizaron en aquellos estados que son gobernados por el PAN; el 60 por ciento en aquellos estados que son gobernados por el PRI-VERDE y, el 24 por

ciento en aquellos estados gobernados por el PRD. En el Periodo de Peña Nieto, este tipo de delito incrementó en estados gobernados por el PRI, y disminuyeron significativamente donde gobierna Acción Nacional. El número de secuestros en todo el periodo de Calderón suman un total 5 mil 747.

Gráfico 7. Estructura % del total del delito de secuestro en las entidades por administración federal



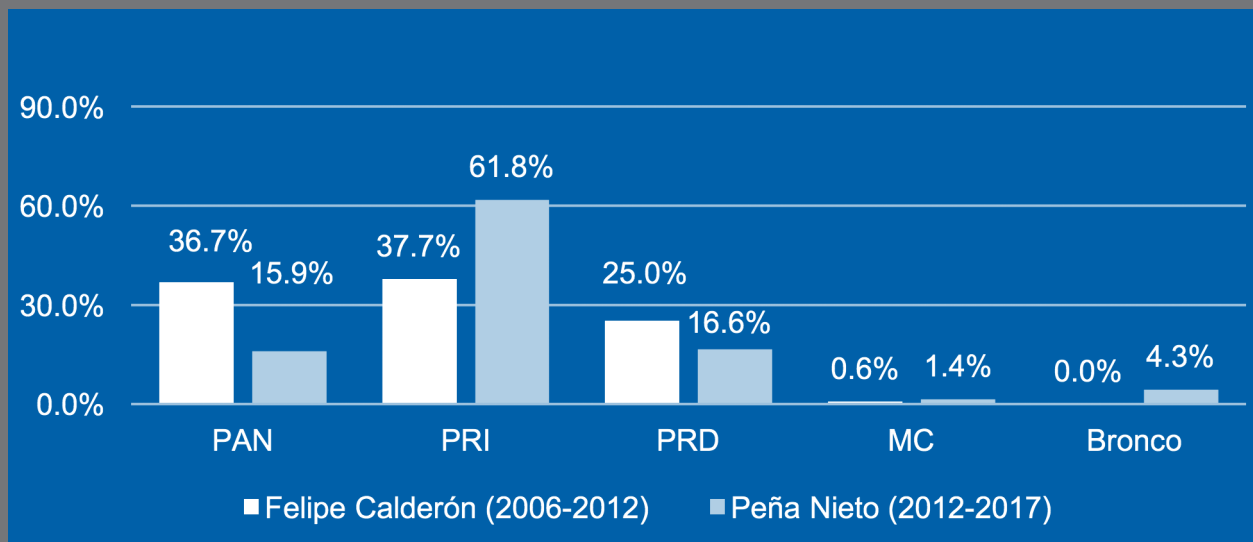
Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad.

INDICADORES

De acuerdo con la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de las 30 mil 037 extorsiones durante la administración de Peña Nieto, el 16 por ciento se realizaron en aquellos estados que son gobernados por el PAN; el 62 por ciento en aquellos estados

gobernados por el PRI-VERDE y, el 17 por ciento en aquellos estados gobernados por el PRD. En el Periodo de Peña Nieto, este tipo de delito se duplicó en estados gobernados por el PRI, y disminuyeron significativamente donde gobierna Acción Nacional. [B](#)

Estructura % del total del delito de extorsión en las entidades por administración federal



Fuente: elaboración propia.



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.





Ya puedes consultar los números anteriores de **Bien Común** en el sitio electrónico:

<http://frph.org.mx/fundacion/ediciones/bien-comun-2/no-anteriores/>



**Bien
Común**