

De Política

Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas

16

ARTÍCULOS

Hidalgo 2018: el efecto AMLO (*coattail effect*) en la elección del congreso local
PABLO VARGAS GONZÁLEZ / PÁG. 7

Sistema político cardenista. Una expresión actual*
CRISTIAN URIBE HIDALGO / PÁG. 23

“El proceso de secularización en Sinaloa de 1926-1939”
GILBERTO LÓPEZ ALFARO / PÁG. 35

MISCELÁNEA

Los desafíos de la democracia
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO / PÁG. 53

Sobre el Premio a la Trayectoria Académica AMECIP 2020
CRISTINA PUGA / PÁG. 57

La crítica a la realidad
LUIS ARRIAGA / PÁG. 61

Erradicación de la pobreza y cosmopolitismo democrático en un mundo global
ADELA CORTINA / PÁG. 65

Conference: Corruption and Cross-Border Financial Flows: The Political-Economy of International Standard Setting
SUSAN ROSE-ACKERMAN / PÁG. 79

RESEÑAS

How to save a constitutional democracy... o de cómo colapsan y erosionan las democracias
RODRIGO ALBERTO REYES C. / PÁG. 93

Votes, drugs and violence. The political logic of criminal wars in México
DINORA ALEJANDRA CHÁVEZ REYES / PÁG. 97

De Política

Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP)

Justo Jesús Tovar Mendoza

Presidente del Consejo Directivo, AMECIP

José Luis Estrada

Secretaría Ejecutiva, AMECIP

Servando Pineda Jaimes

Director

CONSEJO EDITORIAL

Víctor Manuel Reynoso Angulo	Universidad de las Américas-Puebla
María Margarita Argüelles Gómez	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Felipe Carlos Betancourt Higareda	Universidad Autónoma del Estado de México
José Luis García Aguilar	Universidad Iberoamericana-Puebla
Víctor Manuel Figueras Zanabria	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Francisco Lizcano Fernández	Universidad Autónoma del Estado de México
Francisco Aceves González	Universidad de Guadalajara
Willibald Sonnleitner	El Colegio de México
Margarita Jiménez Badillo	Universidad Autónoma de Guerrero
Víctor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa
Servando Pineda Jaimes	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

CONSEJO ASESOR

Leonardo Morlino	Luiss Guido Carli, Italia
Dieter Nohlen	Universidad de Heidelberg, Alemania

Philippe C. Schmitter	European University Institute, Italia
Ludolfo Paramio	Instituto Universitario José Ortega y Gasset, España
Timothy J. Power	Universidad de Oxford, Reino Unido
Manuel Alcántara Sáez	Universidad de Salamanca / Flacso, España

Auxiliar de dirección:

Guadalupe de la Mora Covarrubias

Secretaría de redacción:

Pamela Azpeitia Macías

Cuidado de la edición:

César Muñiz

Diseño de portada y formación editorial:

Karla María Rascón González

De Política, año 9, número 16, enero-junio 2021, ISBN: 2007-7130, es una publicación semestral editada y distribuida por la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, A. C. (AMECIP), con domicilio en calle Siempre Viva núm. 1976 norte, Col. Jardines el Bosque, C. P. 81248, Los Mochis, Sinaloa, México. Tel. (222) 891-22-71.

Sitio web: <http://amecip.com/> Correo electrónico: amecipdepolitica@gmail.com Editora responsable: María Margarita Argüelles Gómez. Reserva de derechos al uso exclusivo de título: 04-2013-04121111900-102, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. De Política ISSN: 2007-7130, ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS, A. C.

Presentación

A pesar de las dificultades que nos ha impuesto esta era de pandemia por COVID-19, tenemos finalmente el número 16 de nuestra Revista *De Política*, en el que además de las secciones ya acostumbradas presentamos material especial sobre el VIII Congreso Internacional de Ciencia Política de la AMECIP, realizado de manera virtual durante octubre de 2020.

En esta entrega, Pablo Vargas González, profesor investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, nos presenta un análisis titulado: “Hidalgo 2018: el efecto AMLO (*Coattail effect*) en la elección del Congreso local”, donde expone lo que llama “efecto AMLO”, que desde las elecciones federales impactó a nivel local y regional con un giro en las preferencias electorales.

A través del análisis político y el seguimiento e interpretación de datos, Vargas nos muestra el objetivo principal de este trabajo, que es el estudiar las condiciones y resultados que tuvo la elección de Congreso local en el estado de Hidalgo en 2018, concurrente con las elecciones presidenciales. El autor analiza el efecto en los resultados electorales, la fragmentación de grupos de poder y sus partidos, la caída de prácticas y costumbres clientelares, lo que generó finalmente un cambio político inesperado.

Por otra parte, en el artículo “Sistema político cardenista. Una expresión actual”, Cristian Uribe Hidalgo, doctorante en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, nos detalla la herencia del sistema presidencialista cardenista que ha definido al sistema político mexicano actual, y que se acerca en mucho al régimen presente.

El sistema político mexicano del siglo *XX*, nos dice, “ha sido el resultado de las continuidades y de los cambios que en gran parte el sistema presidencialista cardenista ha heredado al Poder Ejecutivo como figura central entre todos los poderes”. Para el autor, hay un retorno a este sistema debido al ejercicio del actual Jefe de Estado, “quien, a través de un escenario sin contrapesos, un congreso alineado y una alta aprobación popular parece recobrar significado el sistema presidencialista”.

Gilberto López Alfaro, de la Universidad Autónoma de Sinaloa, nos entrega el artículo: “El proceso de secularización en Sinaloa de 1926-1939”, donde realiza una profunda revisión del conflicto entre la Iglesia católica y el Estado de 1926-1929 y 1934-1939, así como sus rasgos singulares en Sinaloa, definiendo para su análisis lo que él propone como “Convivencia de Conveniencia”.

Agrega que la demostración de la aplicación de otros conceptos como: Espacio de Experiencia y Horizonte de Expectativa, se manifestaron en Sinaloa bajo las modalidades de permanencias, silencios, inacción, exilios, cercanías, alejamientos y conveniencias entre la jerarquía eclesiástica, el pueblo seglar y los miembros de los grupos políticos gobernantes.

Como ya mencionamos, la realización del VIII Congreso Internacional de Ciencia Política “Desigualdad, corrupción y populismo” por parte de la Asociación Mexicana de Ciencia Política nos pareció ocasión adecuada para incluir en este número material destacado de este, nuestro primer congreso virtual. Reproducimos la intervención inaugural de Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE): “Los desafíos de la democracia”, una profunda reflexión sobre los retos por venir en este tema tan importante para la vida del país, meses previos al desarrollo de las elecciones más grandes y complejas de la historia de México.

Como una forma de reconocer la vida académica de politólogas y politólogos mexicanos, la AMECIP decidió instaurar el Premio a la Trayectoria Académica, y este año la distinción fue otorgada a Cristina Puga; incluimos aquí sus palabras al aceptar este reconocimiento que, esperamos, pronto sea el más importante que se entregue en nuestro país en esta área del conocimiento.

De igual manera, nos parece relevante incluir el mensaje del Rector del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores del Occidente (ITESO), Luis Arriaga, titulado “La crítica a la realidad”, una aguda reflexión hecha por la máxima autoridad de esta institución educativa, que generosamente albergó “a la distancia” nuestro Congreso. La pandemia impidió que el evento se llevara a cabo de manera presencial, pero la AMECIP agradece sinceramente todo el apoyo brindado.

Adela Cortina, destacada académica de la Universidad de Valencia, España, tuvo a su cargo la conferencia magistral inaugural del Congreso: “Erradicación de la pobreza y cosmopolitismo democrático en un mundo global”, un área de pleno dominio para ella y que se convirtió en una delicia de escuchar y de gran aprendizaje por sus siempre atinadas reflexiones.

“Corruption and Cross-Border Financial Flows: The Political-Economy of International Standard Setting”, fue el tema abordado por Susan Rose Ackerman, una importante académica cuya área de especialización son justamente los tópicos sobre la corrupción, tema principal de nuestro congreso.

Por último y como parte de nuestra sección de reseñas, Rodrigo Alberto Reyes Carranza comenta el libro: *Cómo salvar una democracia constitucional* (Ginsburg, T. & Huq, A., 2018) publicado por The University Chicago Press; mientras que Dinora Alejandra Chávez Reyes, se ocupa del texto: *Votes, drugs and violence. The political logic of criminal wars in México* (Guillermo Trejo y Sandra Ley. Ed. Cambridge University Press).

No nos queda más que agradecer el apoyo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y de su rector, el Mtro. Juan Ignacio Camargo Nassar, por el apoyo incondicional para hacer posible una edición más de *De Política*, que esperamos sea de su agrado. Les recordamos que la revista recibe colaboraciones de manera permanente y, a pesar de la adversidad y lo que significa en estos momentos vivir en medio de una pandemia, seguimos adelante.

Servando Pineda Jaimes
Director

Artículos

Hidalgo 2018: el efecto AMLO (*coattail effect*) en la elección del congreso local*

Hidalgo 2018: the AMLO effect (coattail effect) in the election of the local congress

Pablo Vargas González**

PALABRAS CLAVE

Elección diputados locales, Estado de Hidalgo, Congreso Local, Efecto de arrastre (*coattail effect*), Cambio electoral.

KEY WORDS

Election local deputies, Hidalgo State, Local Congress, Coattail effect, Electoral change.

RESUMEN

A través del análisis político, y el seguimiento e interpretación de datos, se realiza el objetivo principal de este trabajo de estudiar las condiciones y resultados que tuvo la elección del Congreso Local en el Estado de Hidalgo en 2018, que fue concurrente con las elecciones presidenciales, la cual tuvo especificidades ya que en las condiciones de competencia estuvieron presentes elementos locales como el de los organismos electorales IEEH y el TEEH. Se concluye que el efecto AMLO (*coattail effect*) impactó de manera piramidal las elecciones locales, con excepciones notables a nivel regional, dada la fragmentación de grupos de poder y sus partidos, y la caída de prácticas y costumbres clientelares, generando, no obstante, un cambio político inesperado y modificando significativamente las preferencias electorales.

ABSTRACT

Through the political analysis, and the monitoring and interpretation of data, the main objective of this work is carried out to study the conditions and results of the election of the Local Congress in the State of Hidalgo in 2018, which was concurrent with the presidential elections, which had specificities since in the conditions of competition local elements were present, such as that of the electoral bodies IEEH and the TEEH. It is concluded that the AMLO effect (*coattail effect*) had a pyramidal impact on local elections, with notable exceptions at the regional level, given the fragmentation of power groups and their parties, and the fall of clientelistic practices and customs, generating, however, an unexpected political change, significantly modifying electoral preferences.

* Recibido el 22 de febrero de 2021; aprobado el 2 de marzo de 2021.

** Profesor investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Correos: pablovg2001@yahoo.com.mx; pablo.vargas@uacm.edu.mx

Introducción

Las elecciones del 1 de julio en Hidalgo y en México produjeron fuertes modificaciones en el comportamiento del voto ciudadano, que no tienen parangón en la historia política reciente en la entidad y que gracias al “efecto AMLO” (*coattail effect*) y al voto en cascada, invirtió las tendencias políticas, redujo a los partidos tradicionales, inmovilizó las prácticas políticas habituales y emergió una fuerza política que ganó casi todo, reproduciendo una nueva mayoría propia de la hegemonía partidaria.

El objetivo principal de este trabajo es analizar, de manera exclusiva, las condiciones y resultados que tuvo la elección de Congreso Local en el Estado de Hidalgo de 2018, misma que tiene especificidades, ya que en las condiciones de competencia estuvieron presentes elementos locales como los organismos electorales IEEH, el TEEH y la organización de las elecciones concurrentes con el INE, que elevaron los niveles de vigilancia de los comicios.

No obstante, permanecieron formas clientelares, de intervencionismo de actores locales, principalmente el gobierno estatal, y de campañas negras que siguieron influyendo en el proceso político, pero no fueron determinantes, ya que de 18 distritos locales solo en uno el PRI pudo retener su posición; en los demás el “efecto AMLO” fue devastador, generando un gobierno dividido, ya que el Ejecutivo permaneció en el PRI y el Legislativo local pasó a formar parte de Morena, lo cual ha sido el inicio de una conflictividad irresuelta.

Las elecciones locales y el cambio político electoral

En este marco, el referente explicativo es que los factores eventuales, más que los de carácter estructural (Lynn, 1991) y las especificidades del contexto (Nohlen, 2011) en el proceso de democratización, han sido determinantes en la disputa política que rompió las inercias y prácticas políticas dominantes.

Durante el siglo *XX* en México persistió una hegemonía partidaria incontestable y el ciclo de reformas iniciadas en 1977 propició un proceso de transición-consolidación de carácter gradualista, que no fue uniforme ni homogéneo, y que dejó a las elecciones locales como un espacio de transformación incierta, cuyo avance dependió en mucho no solo de la capacidad de negociación de las elites tradicionales sino también de la fuerza, expansión y posicionamiento de los actores locales emergentes (Gómez Tagle, 1993; Martínez Assad, 1987; Cornelius, 2001).

Esto también dio lugar a tener procesos electorales con otro tipo de determinantes. Por ejemplo, las campañas presidenciales tienden a influir en las legislativas, cierto tipo de candidatos y partidos tienen un efecto de “arrastré” (*coattail effect*) por la simultaneidad e intensidad de la campaña, como ocurre en Latinoamérica y en especial en los sistemas de elección presidencial por mayoría directa, como México. Es decir el elector tiene la opción de elegir entre dar mayoría a la representación ligada a la fórmula del presidente o hacer un voto cruzado para generar contrapesos (Nohlen, 1992: 15). Esto es lo que se ha dado en llamar el “voto de abrigo” cuando el candidato presidencial atrae o “arrastra” votos para otros candidatos. El partido del candidato presidencial triunfante empuja o remolca triunfos de congresistas o posiciones en gobiernos locales, aunque depende de las condiciones específicas, y no siempre es determinante (Ratnawati y Romansa, 2020:177).

Este pudo ser el caso de las elecciones presidenciales de 2018 en México donde el partido del candidato triunfador arrastró triunfos electorales para dar mayoría en las dos cámaras del congreso federal. Esta tendencia se reflejó en los niveles locales. La simultaneidad de la elección presidencial tuvo el efecto de arrastre (*coattail effect*) debido a la interacción entre marca nacional del partido ganador y, particularmente, la popularidad de su candidato.¹

Un sistema electoral poco homogéneo en el territorio, de mayoría simple para la elección presidencial como el caso mexicano, permite efectos con una alta variación en el nivel subnacional, dependiendo del desempeño del partido y su antecedente en el gobierno local en contraste con la popularidad alta o baja del candidato presidencial (Paolino, 2009: 333). También es de valorar en la determinación del efecto electoral, el “arrastré indirecto” relacionado con la antigüedad del partido de gobierno en la administración local, donde la “ventaja oficialista” puede ser positiva y contribuir en los márgenes de victoria para candidatos a posiciones legislativas (Armesto, 2017).

En el aspecto metodológico, este trabajo fue resultado del análisis político de coyuntura, una articulación de tiempos diversos pero también de sujetos con proyectos políticos (Zemelman, 1987) que inciden en un momento determinado, que parte de la observación directa de actores políticos y condiciones sociales, de la realidad presente donde el contexto es influyente en la determinación de los procesos políticos (Nohlen, 2011). El estudio se abordó como un caso “crucial” que puede contribuir a posteriores construcciones de conocimiento (Collier, 1991: 72), por lo que incluyó información variada de la observación directa y del referente histórico de los acontecimientos (Información documental y hemerográfica). Cabe agregar que el desarrollo expositivo es de modo secuencial, de conformidad con las etapas del proceso electoral.

1. El contexto político local

Las elecciones de Congreso Local, para renovar 30 curules, se dio en el marco del proceso político de las elecciones presidenciales y de Senadores y diputados federales, que ya habían empezado desde finales de 2017. Se trata de un acontecimiento relevante ya que se efectuaron por primera vez en términos concurrentes, de coincidencia de elecciones locales y federales al mismo tiempo.

Dos años antes, en julio de 2016 se habían realizado elecciones locales generales, de gubernatura, diputaciones y municipios, que resultaron sumamente competidas y con resultados diferenciados que mostraron los focos rojos del sistema de partidos a nivel local: El PRI y su coalición ganó la gubernatura con Omar Fayad al frente y la mayoría en el Congreso, perdió seis de 12 distritos locales, y en las municipales sufrió grandes descalabros al retener solo 24 de 84 alcaldías (Vargas, 2016 y 2018).² Dichas elecciones mostraron fuertemente la fragmentación partidista al difuminarse el voto municipal, lo cual no fue novedad sino una tendencia de varios años atrás que incluye el debilitamiento de las estructuras partidarias, la volatilidad del voto y un imparable pluralismo político (Martíñon, 2017: 189).

Particularmente los resultados en las elecciones por el Congreso Local de 2016, mostraron el pluralismo y la volatilidad del voto que no se había expresado con tanta

¹ Sobre los efectos nacionales de arrastre de campañas electorales en México y su influencia regional puede verse Philip Paolino. “La posición del PRI en la política mexicana”, (2009).

² Según datos del IEEH, resultados electorales 2016 en Hidalgo.

contundencia en otros comicios de esta naturaleza. De 18 distritos locales el PRI y su coalición ganó 12 principalmente en regiones de predominancia de población rural, del “voto verde” y de pobreza, y zonas indígenas; la oposición ganó seis distritos de mayoría relativa, cinco del PAN y uno del PRD, en zonas urbanas y cabeceras regionales.

Este resultado produjo una composición pluralista en el Congreso, que con el reparto de representación proporcional, por primera vez el PRI no obtuvo la mayoría, ni simple ni calificada, se quedó con 15 escaños. Empero las alianzas parlamentarias y su experiencia en el manejo político no impidieron el control y las decisiones en el Congreso.³ Es decir, la oposición parlamentaria no aprovechó el *potencial de gobierno*, de acuerdo con Sartori, para orientar la agenda legislativa o fortalecer el poder legislativo local (Martínez, 2017: 151).

1.1 LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS: POBREZA, BAJO DESARROLLO Y DESENCANTO

El estado de Hidalgo en 2018 no había superado condiciones estructurales de escaso desarrollo socioeconómico y desigualdad social generadas a lo largo de su historia. En las últimas décadas permaneció en los últimos escalones del desarrollo nacional, desde los años 80 en que se encontraba en los últimos cinco lugares hasta la actualidad donde ocupa el sitio 22.

Según el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO)⁴ los indicadores que se estudiaron fueron: 1) acceso transparente a recursos federales, 2) eficiencia energética y generación eléctrica limpia, 3) eliminación del papel en trámites de gobierno, 4) generación de estadísticas confiables para mejorar los servicios de salud, 5) seguimiento puntual a las trayectorias profesionales de los egresados de educación superior y 6) rediseño de las políticas públicas de desarrollo social. Es decir, se trata de los elementos de gobierno y de desarrollo importantes que en Hidalgo tienen rezagos históricos, a pesar de las grandes inversiones de recursos presupuestales federales y estatales.

Los indicadores de pobreza y desigualdad en 2018, por ejemplo, eran subsistentes en Hidalgo. Los datos eran contundentes, según Coneval en 2015 no solo no se abatieron los índices, sino que se registró un incremento, ya que entre 2012 y 2014 de 277 mil personas que vivían en pobreza extrema aumentaron a 350 mil 500, lo que representó un alza del 26.6%.⁵ Hidalgo, una fábrica de pobres a expensas del clientelismo, control político y la opacidad extrema.

En 2018 se combinaron condiciones nacionales y locales. Por una parte, el enojo y rechazo social por los efectos de las “reformas estructurales” del gobierno de EPN; en la entidad permanecían movimientos sociales de protesta desde el “gasolinazo” de 2017 y otros contra megaproyectos, en diferentes regiones. Pero en general, la cultura política de los hidalguenses se mostraba entre la franca apatía y el desdén hacia los partidos políticos y, por otra, la participación política que generaba una nueva campaña y la posibilidad de expectativas de cambio.⁶

3 Cabe agregar que esta legislatura solo duró dos años con la idea de emparejar las elecciones del congreso con la gubernatura y alcaldías.

4 Instituto Mexicano para la Competitividad (s.f.). Disponible en <http://imco.org.mx/indices/el-estado-los-estados-y-la-gente/infografias>.

5 Flores, Marisol. “Millón y medio de hidalguenses sufren carencias en salud y educación”, *Quadratín*, 23 de julio, 2015.

6 En elecciones de 2016 el abstencionismo alcanzó el 40% en Hidalgo.

2. Condiciones de competencia: concurrencia OPLE-INE

El aspecto más novedoso para las elecciones de 2018 fue sin duda la instalación de la “casilla única”. Por primera vez no habría distinta organización electoral y se coordinarían los organismos IEEH-INE; el IEEH tendría su autonomía relativa con respecto a la elección de diputados, pero la instalación de las mesas de casilla y el reclutamiento de funcionarios, entre otros aspectos, recaería en los procedimientos del Instituto Nacional Electoral (INE).

La organización de elecciones concurrentes dio nuevo aliento, sobre todo a los partidos políticos que se habían quejado por la falta de imparcialidad e incompetencia del Instituto Electoral de Hidalgo (IEEH), incluso en 2016 solicitaron la atracción de la elección al INE.

Pero el IEEH, su directiva y Consejo General, dejaron su huella de cómo han manejado los procesos electorales. En la integración de los 18 consejos distritales se denunció parcialidad y “partidización” al identificar a, por lo menos, 15 personas militantes del PRI como consejeros en doce distritos locales.⁷ A esto se agregó que la integración del distrito 17 (Villas del Álamo) fue impugnada ante el Tribunal Electoral (TEEH) por violar la equidad de género, y fue obligado a corregir. Lo mismo sucedió para la postulación de las candidaturas a fin de garantizar la participación de indígenas por parte de los partidos políticos en tres distritos locales, en los cuales se modificaron las convocatorias.

Los partidos lanzaron un llamado de alerta a los integrantes del IEEH, un “pónganse las pilas”, ante varios tropezones y pifias. Pero de ahí se pasó a que el PRD le quitara al IEEH la confianza y pidió al INE atraer la elección, lo cual no fue avalado.⁸

2.1 NUEVA REFORMA ELECTORAL: SIN CONSENSO Y DESCALIFICADA

Desde 2017 los partidos acudieron a las “mesas políticas” organizadas por el Ejecutivo. Ese había sido el mecanismo para el procesamiento de las “reformas electorales” en Hidalgo, donde el PRI tiene mayoría, con iniciativas desde arriba donde el Congreso solo las aprueba, en un claro desprecio al IEEH que no tomó la iniciativa, ya que fue desplazada por diputados y representantes de partidos. El único que se resistió fue el debutante MORENA, que obviamente no se sintió cómodo frente a la totalidad de partidos y rechazó sumarse a esa negociación.

Ante las críticas, sobre todo de obsolescencia de las normas electorales y de estar incompleto e insuficiente el Código Electoral aprobado en 2014, después de varias sesiones tenidas en la Secretaría de Gobierno, los representantes de partidos acordaron una reforma electoral donde se incluyeron propuestas variadas, de “chile, sal y manteca”, resultado de incluir propuestas de partidos pero con el sello preponderante del PRI.

Finalmente, la reforma electoral de 2017 fue aprobada por *la vía rápida*, de la mayoría del PRI y sus aliados, que aplicaría para la elección de Congreso Local. Destacaron los puntos en favor de los partidos: la reelección legislativa; y se rescató la figura de candidaturas comunes, revivida sobre todo para favorecer al PRI, pero en general a los partidos que han perdido electorado. Entre las medidas sobresalientes aprobadas fueron: el IEEH organizará los debates en todos los cargos de representación popular. No colocar

7 Alcaraz, José Antonio. “Consejeros electorales figuran en las filas del PRI”, periódico *AM Hidalgo*, 28 de diciembre, 2017.

8 Alcaraz, José Antonio. “Perredistas desconfían del Instituto Electoral local, piden al INE atraer elección de Hidalgo”, periódico *AM Hidalgo*, 1 de marzo, 2018.

propaganda política en el transporte público; y los partidos deberán integrar la “cuota joven”, por lo menos a una persona menor de 30 años en uno de los primeros cuatro lugares de sus planillas municipales. Se impuso al IEEH la obligación de rendir un informe anual administrativo y financiero, lo cual fue entendido como coto a la opacidad y mal manejo de recursos. Cabe agregar que por primera vez se aplicarían los criterios de género y el registro de candidaturas en distritos indígenas.

3. Candidaturas y partidos: coaliciones pragmáticas y polémicas

Los diferentes grupos políticos e inclusive partidos habían conversado por un “Frente Ciudadano de Hidalgo” que incluía líderes políticos como José Guadarrama Márquez, Gerardo Sosa Castelán, líder del grupo que controla la universidad estatal (UAEH), Moisés Jiménez, aliado de Elba Esther Gordillo, representante del “Movimiento bases magisteriales”, entre otros, junto con los partidos PAN, PRD, PANAL, Movimiento Ciudadano (MC); sin embargo las diferencias personales y los “egos” fueron más fuertes que la creación de un frente político. Cuando se acercaban las fechas de los registros, la intención se fue disolviendo de forma natural porque ninguno cedió.

3.1 PRI: LA DISPUTA DE CANDIDATURAS ENTRE GRUPOS LOCALES

Después que confirmaron la candidatura presidencial de José Antonio Meade Kuribreña en febrero de 2018 y se ratificó la coalición “Todos por México” entre el PRI, PANAL y el PVEM, vieja marca que si bien había dado resultados en distintas elecciones también cargaba con la pérdida del prestigio y credibilidad. En Hidalgo como siempre se dio el verticalismo, no hubo diferencias ni en el reparto de candidaturas, el PRI se llevó la mayoría: una candidatura para el Senado, cinco de siete de diputados, una para el Panal, otra para el PVEM. Y, la distribución entre grupos políticos se inclinó para el grupo de Osorio Chong, quien pudo influir por estar mejor ubicado en el nivel federal.

Pero en la designación de candidaturas para el Congreso Local fue otra historia. Se abrió una disputa entre el grupo del gobernador Fayad con los grupos políticos locales. El PRI contemplaba, inicialmente, alianza con el Partido Encuentro Social (PES) ya que sus directivos eran ex priistas, vinculados fuertemente a Miguel Ángel Osorio Chong, partido que en 2016, en elecciones municipales, tuvo una presencia significativa. Empero, por las diferencias internas el PRI solo ratificó su alianza con el PVEM y PANAL pero sin registro de coalición solo fueron en “candidaturas comunes” a la cual se sumó el PES.

Esto complicó para el PRI la designación de candidaturas. Se escogió la estrategia de enfrentar a través de candidaturas comunes los seis distritos de mayor interés para el PRI, entre estos los dos de Pachuca, Ixmiquilpan y Huichapan. Dejando a su suerte a cada partido en doce distritos. Esto fue la catástrofe para los cuatro partidos aliados pues bajó su nivel de competitividad al enfrentarse entre sí, en la mayor parte del territorio (Cuadro 1).

3.2 PAN Y PRD: LA EXPECTATIVA QUEBRADA

El PAN y el PRD habían firmado y registrado la coalición “Por Hidalgo al frente” con la que lograron dar continuidad a la alianza de 2016 por la gubernatura, donde tuvieron avances significativos al ganar seis distritos locales. El PAN tuvo primacía al quedarse con candidaturas en diez distritos y el PRD en ocho, era tanta la expectativa que el líder blanquiazul dijo: “Es la mejor opción, estoy convencido de que esta alianza es el partea-

guas para la alternancia política en Hidalgo” (Torres, 2018);⁹ de antemano fue la única que alcanzó registro y se veía con mayor fortaleza.

En Hidalgo no se ratificó la alianza con Movimiento Ciudadano (MC) que figuraba en la elección presidencial apoyando al panista Ricardo Anaya. En primer lugar porque era liderado por el Grupo Universidad, cuyo líder, Gerardo Sosa Castelán, pretendía la candidatura de la senaduría, un obstáculo insalvable, ya que los dos cargos para el Senado fueron para integrantes de PAN y PRD. Por otra parte, PAN y PRD tenían desconfianza de MC porque les generó problema en la alianza de 2016. Al no conseguir esta pretensión, el Grupo Universidad salió de manera masiva de MC, del que mantenían un total control, dejando debilitada la estructura directiva e incluso las candidaturas que ya se habían designado.

Tanto en el PAN y el PRD enfrentaron impugnación por las candidaturas; ya de por sí tenían conflicto interno en sus respectivos grupos de base, lo cual los debilitó y las expectativas iniciales se desvanecían.

3.3 LOS INTERESES PRIVILEGIADOS E INCONGRUENTES: MORENA-PES-PT

Tampoco Morena pudo construir la coalición “Juntos haremos historia” en el nivel local. La directiva del PES en Hidalgo, fuertemente vinculada con el PRI, logró que su líder Alejandro González Murillo fuera candidato por el PRI al Senado y rechazó la coalición para apoyar a AMLO. Fue el único comité en el país que no lo avaló. De último minuto, Morena y PT conformaron la alianza parcial en 16 distritos, donde Morena se apuntó con doce. Pero la afinidad no duró mucho.

En el registro por contender por las 14 candidaturas de Morena se produjo una avalancha: más de 65 solicitudes llegaron de integrantes de todos los partidos, PRI, PAN, PRD, MC y, desde luego, también de los militantes de Morena. La convocatoria preveía que se enviarían las solicitudes a la Comisión Nacional de Elecciones y esta daría su dictamen el 9 de febrero, pero no sucedió. Al igual que en la selección de candidaturas federales para el Senado y diputaciones, el proceso interno estaba siendo tortuoso; de última hora se cambiaron las reglas iniciales; hubo varios foros para que candidatos presentaran sus proyectos, la selección ya estaba encaminada; después se dijo que se decidiría por “encuestas”, pero no había claridad.

Dos hechos darían un giro a la selección interna que hacía Morena. El PT decidió romper la coalición local, manteniendo exclusivamente el apoyo a AMLO. Y por otra, a raíz de que Movimiento Ciudadano (MC) no obtuvo la candidatura al Senado para Gerardo Sosa, se le dio a una integrante del PRD, entonces los líderes del Grupo Universidad empezaron la negociación secreta con integrantes del Comité Nacional de Morena. De repente, el discurso de moralidad y limpieza de los dirigentes locales cambió radicalmente. El 17 de febrero de 2018 AMLO se presentó, sin agenda alguna, en el centro de convenciones de la UAEH donde lo recibieron los líderes que controlan a la universidad estatal.¹⁰ Se preparaba una alianza política de facto. El cambio de discurso de AMLO con respecto al Grupo Universidad se modificó radicalmente, causando incertidumbre generalizada en las bases morenistas y en simpatizantes.

Como resultado de la negociación entre AMLO y el Grupo Universidad, Gerardo Sosa renunció al PRI de manera inmediata, decisión que había sido moneda de cambio como

9 Torres, Yjuvenil. “Registran dos alianzas para legisladores; el PRI no le entra”, *Criterio de Hidalgo*, 4 de enero, 2018.

10 Naranjo, Lourdes. “Encabeza AMLO reunión secreta en el CEUNI”, *El Independiente de Hidalgo*, 17 febrero, 2018.

presión política en los últimos veinte años dentro del tricolor; el 19 de febrero de 2018 envió una carta al presidente del CEN, Enrique Ochoa Reza, aduciendo que “el cambio resulta imposible en una organización política que ve en la crítica constructiva una expresión de indisciplina ... Por estos motivos, con carácter de irrevocable e inmediato presento mi renuncia al Partido Revolucionario Institucional”.¹¹

El rompecabezas estaba armado. Al día siguiente se dio a conocer la lista de candidatos al Senado, diputados federales y locales. El Grupo Universidad obtuvo de un solo golpe la mayoría: tres de siete de diputaciones federales y 11 de 18 locales. Y Sosa Castelán aún reclamaba la candidatura al Senado. Lo querían todo y la débil e incipiente estructura política de Morena no los pudo contener.

Damián Sosa, presidente de Movimiento Ciudadano, se mantuvo en el liderazgo de la dirigencia local hasta el 24 de marzo, unos días antes del cierre de registro de candidaturas a diputados locales y federales. Había impedido la coalición “Por México al frente” con PAN y PRD y finalmente obstruyó la alianza por las candidaturas al congreso local.

El Grupo Universidad negoció un gran acuerdo que no correspondía a su fuerza real: en las elecciones de 2016 con Movimiento Ciudadano (MC), con toda su estructura apenas obtuvo el 6.7% de la votación, fue penúltimo en la elección de diputados y en alcaldías. Las bases de Morena fueron desplazadas, solo hubo cuatro distritos para la militancia y otros cuatro para candidatos externos de otros grupos. No se respetó el lineamiento del estatuto que establece que 50% deben ser candidaturas externas y se cometió la violación de derechos a los precandidatos, algunos de los cuales habían sido invitados como externos.

Hubo inconformidad entre las bases, en la opinión pública y en los simpatizantes de AMLO. Por la candidatura presidencial muchos contuvieron la crítica y la oposición abierta de que el grupo político más criticado en los últimos años, por su historial de vandalismo y control opaco de la universidad (UAEH), haya sido arropado por López Obrador y sus operadores locales. Una parte del comité directivo mantuvo postura crítica, la otra se puso de alfombra ante el atropellamiento, interpuso demanda ante el IEEH y TEEH y se manifestaron en contra de “los acuerdos cupulares”.

El secretario estatal de Organización de Morena dijo: “Sosa Castelán se acercó primero a nuestro dirigente estatal de Morena, Abraham Mendoza, así como al delegado en Hidalgo de la dirigencia nacional, Octavio Romero Oropeza. Les ofreció el voto corporativo del Grupo Universidad. Y estos dos enlaces lo llevaron después a negociar con la dirigencia nacional del partido, concretamente con la Comisión Nacional de Elecciones, instancia encargada de ver lo relativo a las candidaturas”.¹² Ni la petición a AMLO, requiriéndole que rompiera la alianza, ni la impugnación jurídica, prosperaron.

Cuadro 1. Candidaturas registradas al Congreso Local 2018.

Partido/Coalición	Total
PRI	12
PT	18
PVEM	12
Movimiento Ciudadano	18
Nueva Alianza	12
PES	12
Morena	18
Candidaturas comunes	6
PRI-PES-PVEM-PNA	
Coalición PAN-PRD	18
Total	126

Fuente: Documentos del IEEH, 2018.

<http://www.ieehidalgo.org.mx/images/documentosbanner/registros201820abril4may2018.comp.pdf>

4. La campaña electoral: falta de proyectos y guerra sucia

El registro de las candidaturas presidenciales y la formación de coaliciones nacionales determinaron, a rajatabla, la dinámica política local, empero las condiciones locales impusieron condiciones particulares por las afinidades y cercanía entre grupos políticos; en Hidalgo, para las elecciones de Congreso Local no se replicó ninguna de las coaliciones registradas en el nivel federal y, por el contrario, se configuraron alianzas enmarañadas e incomprensibles que dieron paso a la confusión.

A pesar de que hubo 126 candidaturas registradas para el congreso, estas tuvieron un rol secundario. En el terreno y en el papel había tal confusión de candidaturas y dispersión de coaliciones. En el nivel federal, por ejemplo, el PRI, Panal y PVEM mantuvieron la alianza, pero a nivel local en doce distritos competían entre sí, con candidatos propios. Lo mismo sucedió con PAN y PRD e inclusive con Morena. Por ello las campañas nacionales y la propaganda se centraron en las candidaturas presidenciales que fueron el referente aglutinador y que enlazaron las campañas en el territorio.

4.1 CONTRA LA CONFUSIÓN: EL VOTO 4X4

En ese tenor, la campaña de AMLO fue la de mayor impacto. Andrés Manuel visitó siete veces la entidad, cuatro en giras de campaña, todas con una gran movilización social. Fue una campaña creciente. Aunque en algunos actos, sobre todo de candidatos locales, se mantuvo la protesta contra la imposición de candidaturas, sobre todo con mantas con la leyenda “Fuera Sosa”.¹³

Con la detención forzada de Gabriela Mejía —alta funcionaria de la universidad (UAEH), el 16 de junio, a raíz de una supuesta infracción vial, porque al parecer la vigilaban, la policía detectó que traía dinero en efectivo en su auto, por lo cual fue acusada de la presunta comisión de delitos electorales— se dieron choques violentos entre

11 Rincón, Emmanuel. “Gerardo Sosa renuncia al PRI”, *Excelsior*, 20 de febrero, 2018.

12 Vera, Rodrigo. “AMLO y Morena se alían en Hidalgo con el cacique Sosa Castelán”, revista *Proceso*, 19 de mayo, 2018, 13-14.

13 Granillo, Vanessa. “Inconformidad por candidaturas locales de Morena”, *Quadratin*, 30 de abril, 29 de abril, 2018.

personal de la universidad y la policía y parecía que la campaña se polarizaría de modo violento, pero este hecho no contaminó el resto de las actividades electorales.

Como resultado de la campaña de AMLO, que centró todo en su propaganda e imagen y que se convirtió en espontánea estrategia, quedó subordinada la publicidad de los candidatos de la coalición, tanto federales como locales. No hubo ninguna intervención de candidatos al Senado, a las diputaciones federales o locales que se recuerde en los eventos de AMLO. A tal grado que los opositores, no sin sorna de por medio, denunciaron que “AMLO les hace la campaña a los candidatos de Morena”.

Entre los candidatos de la coalición del PRI tampoco las cosas funcionaban y la campaña no prendía en ningún distrito. Los candidatos al Senado, de carácter estatal, Nubia Mayorga y Alejandro González Murillo, no lograron articular las candidaturas federales y locales, ni tampoco tuvieron el liderazgo mínimo, y no se identificaron con los grupos locales. Los antaño organismos corporativos que daban votos al partido no funcionaron. Solo la propaganda mediática de los medios de comunicación local, dependientes del gobierno estatal, les dieron espacio y los ponderaban por delante.

Pero la confusión estaba también en la campaña de Morena. Fue así que López Obrador en los actos de campaña improvisó en los discursos en Hidalgo que el voto ciudadano debería ser 4x4, es decir, no había coalición ni con el PT ni con el PES y por ello en las cuatro boletas se debería votar solo por Morena.

Fue una campaña ríspida, de denuncias entre partidos y de gran incertidumbre. Morena no tenía ninguna certeza de la votación. Sobre todo hubo denuncias contra la intervención del gobierno local en el manejo de recursos públicos. También hubo guerra sucia y campañas negras, sobre todo contra Sosa Castelán, que se traducían en propaganda negativa contra Morena en Pachuca y Tulancingo.

López Obrador cerró su campaña por Hidalgo con un acto estatal sin precedente para la oposición. Al evento del 21 de julio en la Plaza Juárez de Pachuca la simpatía por AMLO había crecido exponencialmente, se contaban con deserciones de alcaldes, de diputados locales, de organizaciones campesinas y obreras que se sumaron a la nueva “bufalada”, un nuevo centro de alineamiento y atracción política. Además de llenar una plaza que siempre fue tricolor, lo que trascendió fue el de un grupo de jóvenes de una organización de comerciantes del PRI, que se situó hasta el frente con un ánimo violento que pretendió boicotear el acto; alrededor de la plaza a la llegada de Andrés Manuel se desplegaron mantas gigantes que decían “Amlo sí, Sosa no”. Estuvo a un tris de una confrontación violenta, empero el discurso de AMLO los persuadió a retirarse.¹⁴

En el cierre de campaña del PRI con José Antonio Meade, quien dijo que iban a ganar el “carro completo”, es decir, todas las posiciones en competencia, el gobernador Omar Fayad fue el que prendió la tarde con un discurso fuerte en la Plaza de Toros Vicente Segura de Pachuca, dijo: “En toda la historia hay oportunistas, aquellos que toda la vida han mamado del PRI y sus aliados y del gobierno, y como hoy no les dieron una candidatura nos dan la vuelta y se largan”,¹⁵ despotricó contra los proyectos de AMLO particularmente contra la corrupción y la reapertura de la escuela Normal El Mexe.

14 Rodríguez García, Arturo “No caigan en provocaciones”, grita AMLO a simpatizantes en medio de greca en Pachuca”, *Proceso*, 2018, 20 junio, 2018.

15 Chávez, Axel “Lenguas viperinas y víboras”, quienes afirman que corrupción es debilidad del PRI: Omar Fayad”, *La Silla Rota*, (2018b, 3 de junio, 2018).

5. La jornada y los resultados electorales: el voto desintegrador

El domingo 1 de julio reinaba la incertidumbre total en Hidalgo. En la entidad se establecieron 3787 casillas únicas para recibir la votación en cuatro urnas, una para cada tipo de elección: presidencial, senado, diputados federales y locales. El listado nominal se compuso de 2 millones 118 mil 481 hidalguenses con posibilidad de votar.

En el transcurso de la votación se dieron a conocer anomalías e irregularidades focalizadas en algunas casillas, como la sustitución de funcionarios de las mesas receptoras, cambio de domicilio de última hora, y también proselitismo. Inclusive, Morena denunció que persistieron las campañas negras. En redes sociales se dieron a conocer denuncias de compra del voto o de operativos tradicionales, pero bastante localizados. Un acto de violencia se produjo en la ciudad de Pachuca cuando en la casilla especial de la Plaza Juárez, dedicada al voto de ciudadanos en tránsito, fue generando inconformidades, lo que fue aprovechado por un grupo vandálico de la FOIDEH, organización de comerciantes ambulantes vinculada al PRI, que robó e incendió dos urnas. Solo ahí quedó la reyerta.

El flujo de la votación fue incontenible. La incertidumbre se desdibujó a las 20 horas cuando José Antonio Meade reconoció que los resultados electorales no le favorecían. A las 23 horas, el gobernador Omar Fayad también salió a reconocer los resultados. Esto permitió que los cómputos fueran más fluidos y sin interrupción.

Cuadro 2. Comparativo de la elección presidencial y la de Congreso Local 2018

Tipo de elección en Hidalgo	%
Elección Presidencial	
Coalición Juntos haremos historia AMLO	60.9
Elección Congreso Local	
Morena	44%

Fuente: Cómputo distrital y presidencial, respectivamente, IEEH, INE, 2018.

El mismo domingo se dieron a conocer las tendencias de la votación en Hidalgo, casi definitivas: AMLO y Morena habían arrasado y casi obtenido el “carro completo” a excepción de un distrito local en la Huasteca, que modifica drásticamente la geopolítica local. Los candidatos al senado y las siete diputaciones federales, así como 17 de 18 distritos locales salieron triunfantes. Nuevamente como en 2006, las simpatías hacia AMLO permitieron el “efecto del voto en cascada”, el voto del que se cobijaron los demás candidatos.

5.1 LOS RESULTADOS Y EL DISTRITO ANÓMALO: LA HUASTECA

A pesar de los resultados del PREP, los partidos no dejaron de interponer recursos de impugnación. Por parte del INE e IEEH determinaron un recuento de votos en 8326 casillas debido a las causales de ley; entre estas correspondieron 592 paquetes relativos a la elección de Congreso Local.

Los cómputos distritales consolidaron los resultados previstos por los PREP federal y local, de estos emergió una fuerza política que en las elecciones precedentes había sido marginal. AMLO obtuvo el 60.9% de los votos con una gran diferencia con el segundo lugar que tuvo José Antonio Meade de la coalición del PRI con 18.5% y el tercer lugar para Ricardo Anaya del PAN-PRD-MC, con 13.5%.

El “efecto de arrastre” se mostró en los resultados de la elección presidencial y la del Congreso Local. Los resultados en Hidalgo sugieren que los electores tuvieron más simpatía por el candidato presidencial, López Obrador, que los respectivos en la elección del congreso, amén de las contradicciones que hubo a nivel federal y local entre las coaliciones. La amplia diferencia muestra la popularidad de las candidaturas y el voto diferenciado, un gran porcentaje que votó por AMLO no votó por los candidatos de Morena al congreso (Cuadro 2).

Dada la cobertura de la campaña presidencial de carácter nacional, el “efecto abrigo” o “faldón” (efecto coattail) fue más poderoso que el “efecto indirecto” de la presencia del partido gobernante en el gobierno local, tal vez este efecto solo se registró en un solo distrito local.

En lo que concierne a las elecciones de diputados locales, no todos fueron de amplia ventaja. Morena enfrentó en seis distritos candidaturas comunes de PRI-PVEM-Panal-PES, misma que solo en el distrito 3, cabecera en San Felipe Orizatlán, resultó ganadora. Y simultáneamente la coalición PAN-PRD, que en 2016 había tenido victorias en seis distritos, en esta ocasión no tuvo votación competitiva en ningún distrito, ni siquiera en Pachuca, la capital del estado, donde gobierna (véase cuadros 3 y 5).

Cuadro 3. Partido triunfante en la elección de Congreso Local por distrito 2018 (%)

Distrito/cabecera	partido coalición	Total de la votación	(%) de votación
1. Zimapán	Morena	21773	31.8
2. Zacualtipán	Morena	23747	30.5
3. San Felipe Orizatlán	PRI, PANAL, PES, PVEM	25,144	33.4
4. Huejutla	Morena	27536	36
5. Ixmiquilpan	Morena	40798	52.5
6. Huichapan	Morena	28558	35.6
7. Mixquiahuala	Morena	39562	49.2
8. Actopan	Morena	36578	47.5
9. Metepec	Morena	22229	32.7
10. Ápan	Morena	32764	43.3
11. Tulancingo	Morena	35173	49
12. Pachuca Ote	Morena	35355	46.1
13. Pachuca Pte	Morena	40040	52
14. Tula de Allende	Morena	41174	52
15. Tepeji del Río	Morena	38905	50.6
16. Tizayuca	Morena	37288	47.5
17. Villas del Álamo	Morena	43325	51.5
18. Tepeapulco	Morena	38831	47.8

Fuente: elaborado con base en el acta de cómputos distritales del IEEH, 2018.

El único distrito que detuvo el “tsunami electoral” en la elección del congreso fue el 03 de San Felipe Orizatlán, considerado de carácter indígena, ubicado en la Huasteca hidalguense. Ahí convergieron varios factores políticos y de estrategia: desde 2016 el PES emergió como una fuerza predominante en la región al ganar tres grandes municipios (Huejutla, Yahualica y Calnali), la candidatura común del PRI-PES-PVEM-Panal se aplicó

en ese distrito y no en el estratégico que es Huejutla, cabecera económica regional, donde compitieron confrontados PRI y PES, por lo cual disgregaron sus votos y perdieron ante Morena.

Cuadro 4. Diputados electos al Congreso Local de Hidalgo 2018

Partido	Mayoría	R.P.	TOTAL
PAN	0	3	3
PRI	0	4	4
Candidato común PRI-PNA-PV-PE	1	0	1
PRD	0	1	1
PVEM	0	0	0
MC	0	0	0
PT	0	1	1
Panal	0	2	2
Morena	17	0	17
PES	0	1	1

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, 2018.

El reparto de los 12 escaños de representación proporcional que hizo el IEEH produjo polémica y recibió siete impugnaciones. El PAN alegó que le correspondían cuatro escaños y no tres y reclamaba uno que se le dio al Panal. El caso llegó hasta el TEEH y después a la Sala Regional del TEPJF, pero no tuvo aceptación. El PRI obtuvo 4 diputados, el PAN tres, Panal dos, y PRD, PES y PT uno cada uno (cuadro 4).

MC y PVEM no obtuvieron diputaciones por esa vía al no alcanzar el mínimo de 3% de la elección local, mientras que a Morena no le asignaron plurinominales debido al principio de sobrerrepresentación, al haber conseguido 17 diputados de mayoría. Cabe agregar que por primera vez se produjo la reelección legislativa por parte de dos diputadas del PRI, aunque solo por la vía de RP.

Cuadro 5. Composición del Congreso Local por partido 2016-2018

Partido	2016	2018
PAN	7	3
PRI	10	4
PRI-PNA-PV	5	1
PRD	3	2
PVEM	1	1
MC	1	1
Panal	1	1
Morena	1	17
PES	1	1

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, 2016-2018.

Por primera ocasión, la elección local consideró la paridad de género y las candidaturas en distritos indígenas, tres fueron catalogados de ese modo. Se produjeron resulta-

dos sobresalientes: en perspectiva de género, en toda la elección por primera vez las mujeres serán mayoría en el Congreso Local, ya que alcanzaron 16 de 30 posiciones, el 53%. Y en el caso de los tres distritos indígenas, fueron electas tres mujeres de etnias locales.

Conclusiones

Esta elección de Congreso Local, que concurrió con las tres elecciones federales de 2018 —presidencial, senado y diputaciones—, muestra el cambio de una tendencia que se ha registrado en los últimos procesos políticos: la baja del voto hegemónico y la pérdida de credibilidad hacia los partidos. Asimismo, los resultados imponen una modificación drástica en la geopolítica local.

Una cuestión sobresaliente de estas elecciones de 2018 en el estado de Hidalgo fue sin lugar a dudas el posicionamiento de una fuerza política que en elecciones recientes ocupaba los últimos lugares en la tabla de posiciones. Ante la pérdida de credibilidad de los grandes partidos (PRI, PAN, PRD), el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) se convirtió en la primera fuerza política en las cuatro elecciones en disputa.

Morena, como parte inicial de un desprendimiento del PRD apareció por primera vez en la contienda de diputados federales de 2015 donde no fue una fuerza competitiva, puesto que mostró una gran debilidad en la geopolítica local, ocupando el quinto lugar. En las elecciones por la gubernatura y los municipios de 2016, igualmente Morena no pudo mostrar penetración en el electorado hidalguense. Su candidato apenas pudo conseguir el 7.5% de la votación total. Y en la disputa por las alcaldías ocupó el último lugar y solo consiguió uno pequeño de los 84 municipios.

Empero ante la caída del voto de los partidos tradicionales y frente a la debilidad de las candidaturas de las coaliciones, irrumpió como un factor decisivo el voto hacia la persona y no tanto por el partido. En ese aspecto, la preferencia fue para Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien contaba desde 2006 con simpatía en esta entidad y produjo nuevamente el “efecto de voto de arrastre” y en cascada, que ocurrió en el nivel nacional.

El “efecto AMLO” en Hidalgo tuvo que ver, por una parte, con el “hartazgo” creciente y la ira social de gran parte del electorado. En enero de 2017 se mostró con una movilización de varias regiones contra el gasolinazo, inclusive en el Valle del Mezquital fue trágica debido a la represión gubernamental; pero también contra las reformas estructurales principalmente la educativa y la energética, y el rechazo a la corrupción campante del sexenio del gobernador Francisco Olvera Ruiz, que concluyó en septiembre de 2016.

Y como ocurrió en todo el país, la campaña presidencial, centrada en la imagen y discurso de Andrés Manuel, fue gradualmente a la alza y subordinó a las demás candidaturas en Hidalgo. Con el efecto de arrastre (efecto coattail), los candidatos locales poco posicionados se subieron al cobijo del faldón de la campaña presidencial. El punto crucial fue el registro de candidaturas, al ver que iba en primer lugar de las encuestas, diversas fuerzas políticas “negociaron” con el CEN de Morena, inclusive por encima de los estatutos y atropellando derechos de las bases, se realizó un arreglo *de facto* con el Grupo Universidad, liderado por Gerardo Sosa Castelán, que les dio una gran cantidad de candidaturas, que a la postre ha tenido un alto costo político para el devenir interno de Morena y del movimiento de la Cuarta Transformación.

Esta nueva configuración generó una nueva condición en la geopolítica local, de un gobierno dividido, el Poder Ejecutivo en manos del PRI y Morena en el control del Congre-

so, lo cual ha planteado una nueva relación política entre los actores locales, de gran responsabilidad, que abrió escenarios para la cooperación pero también a la confrontación.

Bibliografía

- ARMESTO, A. (2017). “Antigüedad del control del gobierno local y efectos electorales indirectos”, *Estudios Políticos*, UNAM, no.41 México.
- CORNELIUS, W. (2001). “Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana” en Reynaldo Ortega (Editor), *Caminos a la democracia*. Ciudad de México. El Colegio de México.
- GÓMEZ TAGLE, S. (1993). *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*, Distrito Federal, México. G.V. Editores.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD (s.f.). Disponible en <http://imco.org.mx/indices/el-estado-los-estados-y-la-gente/infografias>.
- MARTÍNEZ ASSAD, C. (1987). “State elections in México” en Arturo Alvarado *Electoral patterns and perspectives in Mexico*. San Diego. Center for U.S- Mexican Studies, University of California.
- MARTÍÑON VELÁZQUEZ, M. (2018). “Elecciones en Hidalgo, 2016: pluralismo y competitividad electoral en los municipios”. Toluca. *Apuntes Electorales*, IEEM, núm. 57, 2018.
- NOHLEN, D. (1992). “Sistemas electorales y gobernabilidad”. Barcelona. *Working Paper* núm. 63, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS).
- (2011). “El contexto en el análisis politológico”. Guadalajara. *Intersticios Sociales*, El Colegio de Jalisco, núm. 2.
- O’ DONNELL, G. Y SCHMITTER, P. (1991). *Conclusiones tentativas sobre la democratización incierta*. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- PAOLINO, P. (2009). “La posición del PRI en la política mexicana”, Ciudad de México. *Política y gobierno*, núm. 2, CIDE.
- RATNAWATI Y ROMANSA, D. (2020). “Coattail effect strategy of Gerindra party in 2019, concurrent election”. Madrid, España. *UNISCI Journal*, núm. 53.
- VARGAS GONZÁLEZ, P. (2016). “Hidalgo 2016: continuidad y cambio en tres elecciones locales”, en René Valdivieso Sandoval, et al. *Elecciones bajo nuevas reglas. Cambios y continuidades en los comicios locales*. Puebla. UAA/SOMEE/ BUAP-ICGDE, 157-184.
- (2018). “Hidalgo: la disputa en la aldea municipal en 2016”, Toluca. *Apuntes Electorales*, IEEM, núm. 58, enero-junio, 183-212.

Sistema político cardenista. Una expresión actual*

Cristian Uribe Hidalgo**

PALABRAS CLAVE

Sistema político, cardenismo, metaconstitucionalidad, concentración del poder, partido hegemónico, presidencialismo mexicano.

KEYWORDS

Political system, cardenismo, metaconstititutionality, concentration of power, hegemonic party, Mexican presidentialism.

RESUMEN

El sistema político mexicano del siglo XX ha sido el resultado de las continuidades y de los cambios que en gran parte el sistema presidencialista cardenista ha heredado al Poder Ejecutivo como figura central entre todos los poderes y por encima de los tres niveles de gobierno, así como se impulsó una fuerza legitimadora por medio del corporativismo de los obreros y campesinos. En el presente trabajo se hará un análisis sobre la conformación del sistema político mexicano a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas y los cambios institucionales que devinieron en un poder presidencialista metaconstitucional que otorga un protagonismo al presidente tanto como Poder Ejecutivo como Jefe del Partido, un sistema que fungió como herencia para los sexenios siguientes. Asimismo, se dará cuenta que actualmente hay un retorno a este sistema debido al ejercicio del actual Jefe de Estado, quien a través de un escenario sin contrapesos, un congreso alineado y una alta aprobación popular, parece recobrar significado el sistema presidencialista que parecía haber sido solamente un recuerdo finado a principios del siglo XXI.

ABSTRAC

The Mexican political system of the twentieth century has been the result of the continuities and changes that to a large extent the Cardenista presidential system has inherited the Executive Power as a central figure among all powers and above the three levels of government, as well as a legitimizing force was promoted through the corporatism of the workers and peasants. In this paper, an analysis will be made of the conformation of the Mexican political system from the Lázaro Cárdenas government and the institutional changes that resulted in a meta-constitutional presidential power that gives a leading role to the president both as Executive Power and Head of the Party, a system which served as an inheritance for the following six-year terms throughout the remainder of the century. Likewise, it will be realized that there is currently a return to this system due to the exercise of the current Head of State, who through a scenario without counterweights, an aligned congress and high popular approval seems to regain meaning the presidential system that seemed to have been only a memory that died at the beginning of the 21st century

* Recibido el 14 de septiembre de 2020; aprobado el 5 de diciembre 2020.

** Egresado de la carrera de Letras Clásicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es estudiante del séptimo semestre de la carrera de Ciencia Política y Administración Urbana en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Correo: cristianogiovane2010@gmail.com.

Introducción

Definir el concepto de sistema político es un imperativo para posibilitar el abordaje de un estudio al sistema político de nuestro país, ya que para el desarrollo del presente trabajo se requiere el trazo de un derrotero para conducir correctamente nuestro análisis particular que no solo tendrá por resultado la comprensión del presidencialismo cardenista, sino también un panorama general de las continuidades y cambios del sistema político mexicano. Por lo que respecta, Norberto Bobbio propone que “sistema político” se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca” (2002, 1464).

Lázaro Cárdenas del Río ha sido un emblema representativo en la historia de México, por encima de otros presidentes, debido no solo a las aportaciones realizadas al sistema político mexicano donde sus acciones correspondieron a la transformación de las instituciones y el fortalecimiento de sectores que habían sido aislados por el sistema, sino también por el manejo de las circunstancias que se desarrollaron durante su sexenio, las cuales se supieron aprovechar para la implementación de políticas que coadyuvaron a la concentración de poder en la figura del presidente.

El propósito del siguiente estudio es desarrollar un análisis crítico desde el presidencialismo de Lázaro Cárdenas que no pretende ensalzar su figura, categorizando maniqueamente entre la nobleza de sus acciones y su alta aprobación popular; por el contrario, este trabajo pretende abordar el sexenio cardenista desde un punto de vista metodológico basado en tópicos como la concentración (autocracias) y distribución (constitucionales) del poder; los rasgos más importantes en el proceso de concentración de poder cuya característica es atribuida al régimen posrevolucionario, tildado de autoritario; las características más relevantes del régimen autoritario en la concentración de poder en la Presidencia de la República y en el PRI; las consecuencias de la concentración de poder en el sistema político mexicano, máxime el presidencialismo, la subordinación de los Poderes al Ejecutivo Federal y la apropiación de la agenda pública por parte de la Presidencia de la República y del Partido hegemónico; y la observancia de los gobiernos recientes y actuales para comprender la continuidad y los cambios que ha sufrido el sistema político mexicano.

Elegí la figura presidencial de Lázaro Cárdenas porque pienso que ha sido un hito para ciertas instituciones que han destacado por ser actores activos en el sistema político del siglo *XX*, tales como las confederaciones integradas por los obreros y los campesinos, las cuales han jugado un papel relevante en los tiempos modernos de la historia mexicana; pero también porque impulsó la ideología nacionalista que imperó durante las décadas siguientes. Por otra parte, considero que este personaje ha sido estudiado desde su aspecto personal, separándolo de los mecanismos del sistema político; se ha enaltecido a Cárdenas como un presidente de convicciones benevolentes con la sociedad mexicana, pero se pasa por alto su participación relevante para la formación de un presidencialismo singular que abrió la brecha para la concentración del poder en el Ejecutivo de mancuerna con el partido hegemónico.

Cabe mencionar que para los propósitos del siguiente análisis me basaré en la obra *Teoría de la constitución* de Karl Loewenstein; *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas* de José Antonio Crespo; *La revolución ininterrumpida* de Adolfo Gilly; *La democracia en México* de Pablo González Casanova; *A la sombra de la Revolución Mexicana* de Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer; *Estructura política y reforma económica: el caso de México* de Blanca Heredia; *De la represión a la apertura y Ruptura y cambio* de Luis Medina Peña; *Las fuentes*

políticas del presidencialismo en México de Geoffrey Weldon, y *La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México* de Benito Nacif. Así como también me respaldaré en el *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio para la definición de conceptos.

Procesos históricos precardenistas

El periodo del presidente Lázaro Cárdenas data de 1934 a 1940, sin embargo, antes de abordar su mandato, es necesario remitirnos al periodo previo para entender cómo se había desarrollado el sistema político mexicano en décadas pasadas y cuál es la relevancia de la Revolución Mexicana y sus continuidades durante los gobiernos posteriores.

Es menester considerar, primeramente, que antes, durante y después de la Revolución Mexicana siempre fue un imperativo la resolución de los conflictos de la tierra y las sediciones de los trabajadores en contra de las condiciones de trabajo, debido, por un lado, a la implantación del modelo capitalista en una sociedad atrasada en cuanto a modos de producción, lo cual dio como resultado una “ley de desarrollo combinado”, esto es, la amalgama de distintas formas de producción en una misma sociedad, desarrollando consecuencias graves en ámbitos políticos y sociales; por otro lado, a la influencia de todos los movimientos revolucionarios que acontecían en el mundo, principalmente, la Comuna de París, la primera revolución rusa y la doctrina marxista (Gilly, 1971: 26).

Ahora bien, a partir de la consolidación de la Revolución con la Constitución del 17, las fuerzas trabajadoras y sobre todo las campesinas, aunque conquistaron la modificación de los artículos constitucionales que incluían tanto la repartición de tierras como la obtención de derechos sociales como reflejo de sus demandas, se vieron ajenas a los grupos que conformarían los detentadores del poder. Pero también, se formaron organismos de burocracia sindical que representaron los intereses de los trabajadores frente al Estado a través de ciertos reglamentos, funcionando de facto como un mecanismo para controlar y corromper las demandas de las masas trabajadoras y no participar en la lucha por el poder.

Por otro lado, la fragmentación del poder tras la lucha revolucionaria dio como resultado el levantamiento de distintos grupos de poder, encabezados por caudillos militares, los cuales contendieron durante años en distintas partes del país, y que una vez terminada la lucha armada se consideraban como los vencedores, desconociendo entonces a todos los demás. De esta manera, la inestabilidad política fue una lucha de distintos grupos de interés por conseguir el poder en medio de un país destruido y empobrecido por los resultados de la Revolución (Aguilar y Meyer, 2000: 87-89).

De este modo, comprendiendo dicho escenario, se puede entender más cabalmente la importancia de la construcción de un partido que compaginó los distintos grupos (militares) de poder, y que fungió como un escenario de lucha política donde, desde adentro, se dirimían los conflictos de intereses que existían, con el fin de que no ocurrieran desestabilizaciones en la centralización del poder. La construcción del Partido Nacional Revolucionario (PNR) significó, para Adolfo Gilly, la reglamentación de las disputas interburguesas para evitar en absoluto la inserción de las masas en la vida política mexicana. Asimismo, el PNR fungió como un organismo que contuvo las luchas de los trabajadores a través de las instituciones erigidas (1971: 351).

De conformidad con la dificultosa estabilidad del país, pareció conveniente no solo crear el instrumento legal para construir un nuevo sistema político que permitiera a México reinstaurar el orden y el funcionamiento de la sociedad, sino también investir

de un poder metaconstitucional al Ejecutivo para controlar y resolver eficazmente los conflictos internos del país. Sin embargo, el problema constante de la contención de los intereses estatales y municipales para someterse a la Federación se resolvió convenientemente a partir de un aparato piramidal que le permitió funcionar, con cierta autonomía, a todos sus componentes, pero siempre regulados y sujetos al estrato superior que en la cúspide encabezaba la Federación, a cargo del Comité Ejecutivo Nacional.

En cuanto a la categorización Loewensteiniana es evidente que existe un poder autocrático, no tan claro con la figura preponderante del Ejecutivo, sino con la mancuerna que hacía con el PNR, que ejercía un poder político absoluto, sin presentar indicios en algún tipo de distribución del poder; sin embargo, podemos decir que hubo mecanismos, con cierta independencia, que no ejercían un poder propio, por el contrario, sostenían el mismo tipo de autocracia que excluía otras fuerzas sociales o ideologías, como lo fueron las burocracias sindicales, con el fin de preservar un monopolio político, de corte antidemocrático.

La renovación del partido con la incorporación de otros sectores

Como se observa, el régimen de Plutarco Elías Calles no solo se mantuvo durante su sexenio, sino que continuó en el siguiente, y por ello recibió una fuerte presión mediante protestas y revueltas sociales que lo obligaron a elegir a un candidato que fuera apoyado por la izquierda mexicana. Por eso Calles eligió a Lázaro Cárdenas como su sucesor a fin de controlar el descontento social que provocaba la prolongación de su autoridad.

Lázaro Cárdenas representó una irrupción al régimen autocrático del sistema político del país, puesto que su trayectoria en la lucha revolucionaria con los grupos zapatistas, villistas y luego callistas, y sus ideales de izquierda permitieron trasegar a fortalecer los sectores más ignorados en la cúpula del PNR, con el fin de abrir un espacio para la distribución del poder, puesto que su sexenio fue de pacificación y estabilización de las instituciones políticas a partir de la incorporación de grupos dominados.

Esta pacificación fue determinante a partir del exilio de Calles y sus aliados, pues le permitió a Cárdenas sobresalir y colocarse al frente del partido imperante. Tomando en cuenta que las fuerzas políticas callistas seguían concentradas en el partido, decide la renovación del mismo, convirtiéndose en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el cual pretendía concentrar a los verdaderos representantes de la lucha revolucionaria, que no eran sino las clases dominadas, principalmente los obreros y los campesinos. Esta distribución del poder obligó a renovar a los actores que concentraban las corporaciones sindicalistas como la Confederación Regional Obrera Mexicana, liderada por Luis N. Morones; por colectivos obreros y campesinos congregados en la Confederación de Trabajadores de México, con Vicente Lombardo al frente; y la Confederación Nacional de Campesinos, dirigida por Graciano Sánchez.

Por otro lado, el sistema constitucional parece ser austero, pues a pesar de que los grupos obreros y campesinos devinieron en detentadores del poder, no hubo mayores espacios para la opción democrática de acceder a la competencia por cargos en el poder, ya que el partido era la única fuente donde se permitía incidir en la vida política, y además siempre sujeta a la decisión última del presidente. De este modo, entendemos que el corporativismo no solo se fortaleció dentro del PRM, sino la figura presidencial se erigió como actor principal y determinante en la estructura del partido.

En suma, la figura conspicua de Cárdenas inicia con un régimen distinto, que si bien distribuye el poder en varias facciones concentradas en el PRM, no permite la coexistencia de otros partidos u organismos del calibre del partido; además, Cárdenas consolida la unión codependiente entre el poder metaconstitucional del presidente y del partido para un nuevo sistema político en el país que marcará un derrotero que durará todo lo que resta del siglo.

Nacionalismo y sistema capitalista

Ante los mecanismos institucionales de distribución del poder que eran reducidos al PRM y a la discrecionalidad del presidente, el proceso de representación fue mediante el fortalecimiento del sector obrero y campesino, lo cual se tradujo en una amplia aceptación de las políticas públicas iniciadas por Cárdenas, sobre todo bajo una ideología nacionalista que, propiciada por las circunstancias internacionales, insufló a la sociedad a respaldar las decisiones del presidente para la expropiación de las compañías extranjeras que explotaban los recursos nacionales, verbigracia, “El eje de toda la movilización de masas nacional que respaldó e hizo posible sostener la expropiación petrolera contra las amenazas mundiales y nacionales, fue el proletariado petrolero y su sindicato” (1971: 357).

Asimismo, las clases dominantes también ocuparon un papel importante como detentadores del poder, pues incorporaban parte de la distribución del poder dentro del PRM. De este modo, el gobierno de Cárdenas destacó por el apoyo a las empresas privadas, de carácter nacional, para el crecimiento económico del país. Esto deja entrever que a pesar de la influencia del comunismo de la Unión Soviética sobre Cárdenas, este

... no se proponía abatir el capitalismo, se proponía abrir campo a su desarrollo sobre bases “más justas” y “más humanas”, eliminar las formas peores de la explotación imperialista, ampliar el mercado interno y las bases de desarrollo de un capitalismo nacional que, en su concepción, prepararía las condiciones para llegar paulatinamente, en un futuro distante, al socialismo (1971: 358).

En suma, los mecanismos institucionales de la distribución del poder funcionaron bajo los detentadores del poder concentrados en el PRM, pero también en las políticas de Cárdenas que no solo conllevaban a trabajar sobre una base social, fortaleciendo a las masas, sino también mediante el apoyo y la incidencia del sector capitalista en las políticas públicas que comenzaban a gestarse en tenor de propósitos nacionalistas.

Un poder más allá de la Constitución

La metaconstitucionalidad que heredó Lázaro Cárdenas parte como un principio que el sistema político mexicano adopta en regímenes posteriores, lo cual le permitirá una concentración absoluta del poder y actitudes más autoritarias como las que se observan en presidentes subsecuentes. Pero también el legado de la subordinación del partido a la figura del presidente construye una forma hegemónica de corte vertical, donde todo se coloca en torno al presidente y se pone en riesgo la capacidad de disensión entre sus integrantes.

Es menester recuperar las ideas de cómo se conformaron las relaciones entre los poderes anteriormente a Cárdenas, las cuales fueron sembrando el principio de metacons-

titucionalidad. Menciona Pablo González Casanova que la llegada de Obregón a la presidencia en la segunda década del siglo *XX* causó grandes disidencias que incursionaban en derrocar al presidente, por lo que se previó, como un factor fundamental, el control del Poder Legislativo para la supervivencia del Poder Ejecutivo. Sin embargo, sostiene el autor que la principal oposición eran las facciones perdedoras de la Revolución. De esta forma se comprende que las acciones integradoras de Cárdenas por favorecer tanto a las élites como a las masas dentro del PRM, evidencian la aprobación por unanimidad de cada una de las iniciativas enviadas por este a las cámaras. Por un lado, la aceptación tanto de las élites preexistentes como de los grupos recién incorporados colocó a Cárdenas como el presidente con más proyectos de ley aprobados por unanimidad en las cámaras; por otro lado, la renovación de la Cámara de Diputados cada tres años obligaba tanto a los elegidos en el sexenio anterior como a los del sexenio actual a actuar de conformidad con el presidente (1975: 29-32).

También, el principio del federalismo con el cual se han inspirado las constituciones mexicanas, no reflejaba en la práctica dicha autonomía de los estados, por el contrario, se evidencia una dependencia ingente de los gobernadores a la voluntad del presidente de la República. Los gobernadores podían ser depuestos mediante recursos legales, donde les solicitaban la licencia del cargo, y políticos, donde el presidente podía disolver tanto la figura del gobernador como todo el congreso local. Cárdenas ocupó dicha facultad promoviendo la licencia de dos gobernadores y con la declaración de procedencia de otros diez (1975: 37). En cambio, el Poder Judicial de la Federación, mediante la Suprema Corte de la Nación (SCJN) demostró independencia respecto al Poder Ejecutivo, por el contrario, ha fungido como un medio de control y freno a los excesos del presidente, de modo que González menciona que se la SCJN emitió 78 sentencias ejecutoriadas en donde se mencionaba al presidente como autoridad responsable (1975: 34).

Ahora bien, el tercer nivel del gobierno, los municipios, dependen de forma escalonada al nivel estatal, por lo que su capacidad financiera para ejercer sus funciones políticas era mínima, pues González declara que la libertad municipal para incidir en la vida política de su demarcación era nula (1975, 41-43).

Por otro lado, la rotación de cargos también fue determinante para la consolidación de la metaconstitucionalidad del presidente y la hegemonía del partido, puesto que este mecanismo de la no reelección consecutiva de los cargos creó condiciones para el control centralizado del proceso de nominación, el cual permitió al partido y ya no al Comité Ejecutivo Nacional influir en la nominación de candidatos y controlar el acceso a los cargos públicos. Asimismo, aceleró la integración de fuerzas políticas locales en una organización nacional cohesiva y centralizada, pues los políticos de los tres niveles dependieron enteramente de las decisiones del partido. Pero también le dio al partido hegemónico la capacidad institucional para asimilar los movimientos políticos nacientes, pues ante la falta de consecutividad en los cargos públicos permitió adherir a los movimientos y asociaciones ajenos al partido para la ocupación no consecutiva de los cargos. De igual forma, este fenómeno impidió la creación de una oposición representativa debido a que la ocupación de algún actor a un cargo en el Congreso le obligaba a dejarlo a los tres años de haberlo ocupado, sin poder hacer carrera política. Sucede entonces que Cárdenas fue el primero en acomodarse a este nuevo mecanismo y elegir la conformación de la lista de candidatos del partido en el Congreso (1971: 80-91).

En suma, es lícito comprender la raigambre concentradora que mantiene el Presidente de la República, pues somete no solo a los integrantes de las cámaras a nivel federal, sino también a los gobernadores de los estados, junto a sus respectivos congresos.

Pero de forma concatenada los municipios están reducidos a las reglas estatales, pues no cuentan con capital suficiente para actuar en las políticas públicas correspondientes. El mecanismo de la rotación forzosa de los cargos fue otro factor determinante a partir de Cárdenas para una mayor concentración del poder en la figura del presidente y en la capacidad de incidencia del partido.

Reminiscencias del sistema político cardenista en el imaginario mexicano

El presidente Lázaro Cárdenas, tanto por sus circunstancias como por su capacidad política no solo realizó la incorporación de los representantes de los sectores de las masas, sino también hizo uso de los mecanismos existentes que fortalecieron el poder del presidente para someter a todos los niveles de gobierno y estar por encima de los otros poderes. Asimismo, sus reformas políticas al partido le otorgaron una mayor unanimidad para la toma de las decisiones como Poder Ejecutivo, tanto por el favor del partido como del popular. De esta forma Cárdenas instaura un presidencialismo *sui generis* en el sistema político mexicano que permanecerá hasta finales del siglo, un presidencialismo que concentra un excesivo poder metaconstitucional que no desaparece en el imaginario político mexicano.

A pesar de que la política mexicana transitó paulatinamente a un cambio de poder político que culmina en el año 2000 con el arribo de un presidente que no corresponde al partido hegemónico, representa la irrupción de un sistema político de corte cardenista centrado en el fenómeno del presidencialismo. Sin embargo, ante la brevedad de dicho cambio de sistema, considero que el imaginario del presidencialismo reaparece en la figura presidencial desde el año 2018, ya que en parte maneja un discurso de una ideología del sistema político del partido hegemónico, se presenta con rasgos de este mismo sistema, pues el actual gobierno arrostra características de un centralismo en la figura del presidente: un Congreso alineado; incluso aunque existan otros mecanismos democráticos para la elección interna de los partidos, se ha observado el grado de autoridad que tiene el actual mandatario no solo por el propio partido, sino por el favor popular, el cual le otorga este poder que se halla más allá de la Constitución, como se ha evidenciado en los últimos años donde su voluntad se impone en las candidaturas por los estados, como lo fue el caso de la candidata por Morena en el Estado de México en 2017 (*Expansión política*, 2017); o en la aprobación anticipada de las iniciativas del presidente (*Sin embargo*, 2018); o bien, cuando se realizan consultas populares sin guía de las instituciones encargadas para la toma de decisiones políticas de ingente trascendencia (*Animal Político*, 2018).

Así pues, se puede criticar al sistema político vigente desde una metodología del presidencialismo cardenista en México, pues debemos tener cuidado en retroceder democráticamente e instaurar mecanismos autocráticos y centralistas que parecen reducir los distintos niveles de gobierno y los poderes Legislativo y Judicial a la voluntad del Poder Ejecutivo. Por lo que la figura del presidente retoma un cariz metaconstitucional en el sistema político actual legitimado por su partido y la voluntad popular.

Conclusión

Considero sobre la misma línea de Gilly que, con una perspectiva marxista, el modo de producción capitalista determinó el sistema político y social de conformidad con las instituciones existentes en México, sumadas las coyunturas del exterior, creando así un sistema político auténtico. El hito de Lázaro Cárdenas fue determinante para la exacerbación de ese sistema que ya se había sembrado, y aunque son calificadas como positivas sus políticas implementadas, permitieron en otros presidentes subsecuentes hacer uso desmedido del aparato concentrador para beneficio de intereses distintos a los relacionados con el sector de las masas.

Por otro lado, la implantación de los mecanismos de concentración del poder en el Ejecutivo por encima de los otros poderes y de los tres niveles de gobierno, fue un escenario que comenzaba a tomar fuerza desde la conformación del PNR; sin embargo, las reformas y las políticas que dotaron de mayor autoridad al presidente Cárdenas, facilitaron la consolidación de un proceso de concentración entre el presidente, como máximo detentador del poder, y su adlátere el partido que se consagró como hegemónico a partir del arribo presidencial cardenista.

Estudiando minuciosamente el sexenio cardenista, sí representó un cambio de régimen en el sentido de reconstruir un partido que integrara todos los actores que contribuyeron a la lucha revolucionaria, campesinos y obreros, y la élite militar; pero también se puede considerar una distribución del poder condicionada, ya que se concentraba en un solo partido, que además se atenía a las decisiones presidenciales. De igual forma, Cárdenas trabajó bajo un sistema de partido hegemónico que legitimaba sus acciones, pero también hizo uso de mecanismos que no permitían la consolidación de partidos de oposición de talla alta para competir democráticamente contra el partido único.

La metaconstitucionalidad es un fenómeno mexicano muy particular que se venía gestando desde finales de la Revolución Mexicana, pues ante los intereses de las facciones contrarias, se somete al cuerpo legislativo, se anula el federalismo y se le otorga dependencia a los tres niveles para el fortalecimiento de la figura presidencial. También el mecanismo de la rotación de cargos posibilitó, sobre todo en tiempos de Cárdenas, el uso de aparatos que creaban condiciones en el control centralizado del proceso de nominación; en la aceleración para la integración de fuerzas políticas locales en una organización nacional centralizada; y en la posibilidad de desintegrar los movimientos que surgían fuera del partido para debilitar los intereses ajenos. Por lo cual, podemos considerar que la agenda pública estuvo subordinada a la figura del presidente y del partido, quienes establecían las prioridades de la discusión política y cuáles eran los asuntos principales que competían a todos los sectores de la sociedad.

De ese modo, es lícito comprobar que en la historia del sistema político de México se han visto obligados los presidentes a exacerbar la concentración del poder para ámbitos de gobernabilidad y de estabilidad, considerando al primer término como la capacidad que tiene el mandatario para satisfacer las demandas de los distintos sectores de la sociedad, por lo que destaca su habilidad para integrar los recursos de los gobiernos y el apoyo y recursos a los ciudadanos (Bobbio, 2002: 704). Así, la multiplicidad de condiciones que ha tenido México a lo largo de su historia ha empujado a que el sistema político cree los mecanismos necesarios para la estabilidad y gobernabilidad de su organización, y que como toda organización tiende a buscar lo indispensable para su subsistencia.

Es necesario materializar el presente análisis para dimensionarlo a los tiempos actuales y comprender los factores similares y distintos entre la realidad cardenista y la

que vivimos hoy en día. Solo de este modo tendrá un uso enriquecedor el entendimiento de que la evolución del sistema político mexicano no se destruye en un momento dado cuando sus mecanismos y el imaginario de la sociedad son un *continuum* en el país. El presente trabajo tuvo como propósito no solo reflejar el cardenismo, sino también entender que aún subsiste formal e informalmente en el actual sistema político y que estudiarlo desde esta perspectiva convierte la comprensión en una valiosa forma de entender la realidad de nuestra política.

Referencias bibliográficas

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, H. y Meyer, L. (2000) "Del caudillo al Maximato 1920-1934", en *A la sombra de la Revolución Mexicana*. (27° Ed.). México: Cal y arena.
- BOBBIO, N. MATEUCCI, N. *et al.* (2002). "Diccionario de política". (13° Ed.). México: Siglo XXI.
- CRESPO, J. A. (2000). "Fundamentos políticos de la rendición de cuentas". México: Cultura de la rendición de Cuentas.
- (2008). "2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana". México: *Debate*. (11-31).
- GILLY, A. (1971). "Cardenismo", en *La revolución ininterrumpida*. México: El Caballito.
- GONZÁLEZ, P. (1975). "La estructura del gobierno", en *La democracia en México*. (7° Ed.). México: Serie Popular Era.
- HEREDIA, B. (2002). "Estructura política y reforma económica: el caso de México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (Comps.) *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: FCE.
- LOEWENSTEIN, K. (1979). "La anatomía del proceso gubernamental", "Controles interórganos" y "controles intraórganos entre el parlamento y el gobierno", en *Teoría de la Constitución*. (2° Ed.). México: Ariel.
- MEDINA, L. (1994). "De la represión a la apertura" y "Ruptura y cambio", en *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*. México: FCE.
- (2010). "La búsqueda de la estabilidad política", en *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. (3° Ed.). México: FCE.
- MOLINAR, J. y ADDATI, De S. (2002). "Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas" en Cecilia Mora-Donatto (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: UNAM. IIJ.
- NACIF, B. (2002). "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México" en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.) *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: FCE.
- PESCHARD, J. (2008). "Elecciones 2006 en México: la legitimidad disputada", en Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez (Coord.) *Elecciones y política en América Latina*. Instituto Electoral del Estado de México-Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A. C. México: Porrúa.
- WELDON, J. (2002). "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (Comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. (2° Ed.). México: Paidós.

HEMEROGRAFÍA

- AMPARO, M. (2008). "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", en *Revista Política y Gobierno*, vol. 5, no.2, enero. México.

INTERNET

- CISNEROS, J. R. (2017). "#Crónica: La maestra Delfina Gómez y su tutor de política, López Obrador", en Expansión política. Consultado el 14 de junio de 2020 en <https://politica.expansion.mx/politica/2017/05/30/cronica-la-maestra-delfina-gomez-y-su-tutor-de-politica-lopez-obrador>
- ROSAGEL, S. (2018). "AMLO tomará la Presidencia con 17 iniciativas aprobadas y ligadas a promesas que hizo en campaña", en SinEmbargo. Consultado el 14 de junio de 2020 en <https://www.sinembargo.mx/07-11-2018/3494835>
- (2018). "Sánchez Cordero contradice a AMLO: consulta sobre el NAIM no es vinculante ni legal", en Animal Político. Consultado el 15 de junio de 2020 en <https://www.animalpolitico.com/2018/10/consulta-aeropuerto-vinculante-legal-sanchez-cordero/>

"El proceso de secularización en Sinaloa de 1926-1939"*

The process of secularization in Sinaloa, Mexico, during the Cristiada: (1926-1939)

Gilberto López Alfaro**

PALABRAS CLAVE:

Secularización, Sinaloa, Iglesia católica, Estado

KEYWORDS:

Secularization, Sinaloa, Catholic Church, State

RESUMEN

El objetivo en este trabajo es el análisis de las vicisitudes y formas del proceso de secularización en el estado de Sinaloa, en el noroeste de México, durante los dos periodos de conflicto entre la Iglesia católica y el Estado de 1926-1929 y 1934-1939. El enfoque epistemológico e histórico se utilizará como base conceptual para proponer la definición de Convivencia de Conveniencia. Se hizo uso de recursos documentales bibliográficos, hemerográficos y archivísticos. Se concluyó que la secularización en Sinaloa se manifestó de forma diferenciada con las demás regiones de México en cuanto a la cronología histórica y sus formas. La demostración de la aplicación de los conceptos de Espacio de Experiencia y Horizonte de Expectativa, se manifestaron en Sinaloa bajo las modalidades de permanencias, silencios, inacción, exilios, cercanías, alejamientos y conveniencias entre la jerarquía eclesiástica, el pueblo seglar y los miembros de los grupos políticos gobernantes.

ABSTRACT

The objective of this work is the analysis of the vicissitudes and forms of the process of secularization in the state of Sinaloa, in the Northwest of Mexico during the period of the Cristiadas (1926-1929 and 1934-1939). The epistemological and historical approach will be used as a conceptual basis to propose the definition of Convivencia of Convenience. Bibliographic, hemerographic and archival documentary resources were used. It was concluded that the secularization in Sinaloa manifested itself in a differentiated way with the other regions of Mexico regarding the historical chronology and its forms. The demonstration of the application of the concepts of Experience Space and Expectancy Horizon, were manifested in Sinaloa under the modalities of permanence, silence, inaction, exile, proximity, distance and convenience between the ecclesiastical hierarchy, the secular people and the members of the ruling political groups.

* Recibido el 5 de agosto 2020; aprobado el 28 de noviembre de 2020.

** Profesor de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Correos: gilbertolofar@uas.edu.mx / gilbertolopezalfar@gmail.com.

Introducción

La historia que se desarrolla en este trabajo es la propuesta del análisis del proceso de secularización en el estado de Sinaloa, en el noroeste de México, durante los dos periodos de cierres de los templos en Sinaloa o que podemos denominar como cristiadas, que van de 1926 a 1929 y de 1934 a 1939. La propuesta conceptual está delimitada por la definición de Convivencia de Conveniencia.

Los procesos de secularización son aquellos periodos en los que se manifestó una recomposición de las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado (Cárdenas, 2007: 198).¹ Estos se conciben a partir de la idea de que la secularización en Sinaloa se manifestó de forma diferenciada en cuanto a la cronología histórica y sus formas. Esto en comparación con otras regiones de México. Los podemos definir bajo la propuesta que denominamos Convivencia de Conveniencia: es una categoría de análisis para comprender los procesos de secularización determinados por la permanencia de la estructura dinámica que delimitaron la reconfiguración de las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado.

La Convivencia de Conveniencia como categoría de análisis se puede utilizar para comprender: a) los procesos de laicización que generaron la especialización y autonomía de las instituciones de la Iglesia católica y el Estado; b) la función que desempeñaron los actores involucrados en los procesos de secularización; c) las relaciones marcadas por el mutuo acuerdo y de confrontación durante los procesos de secularización; d) los tiempos y formas en los que los procesos de secularización se manifestaron en la región de la jurisdicción eclesiástica y política de Sinaloa.

La transición de los procesos de secularización se puede comprender desde la óptica de los grandes periodos de la historia nacional mexicana al compararlos con las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado mexicano. Los enmarcamos en las siguientes etapas: 1) Periodo prehispánico, 2) Conquista, 3) Colonia, 4) Independencia, 5) República Independiente-República y Centralista, 6) Reforma, 7) Porfiriato, 8) Revolución Mexicana, 9) Posrevolución, 10) Transición democrática.²

La importancia de señalar las etapas de la historia nacional mexicana radica en definir que la evolución de los procesos de secularización y la conformación del Estado mexicano corrieron a la par. Al entretenerse una historia de relaciones institucionales, que han modificado y generado condiciones diferentes de adaptación en cada espacio regional.

¹ Elisa Cárdenas Ayala define “el concepto –secularización– es extensible a diversos ámbitos geográficos y temporales, y la secularización permite caracterizar un proceso que tiene tiempos, espacios y actores específicos, susceptible por lo tanto de presentar diferencias importantes y cuya comprensión no puede prescindir de una perspectiva comparativa. Proceso de construcción de ámbitos especializados para lo político y lo religioso, en el marco de una esfera pública racionalizada en donde el Estado garantiza la coexistencia respetuosa de instituciones religiosas diversas y concurrentes y en donde el sujeto (individual) decide libremente pertenecer o no a una comunidad religiosa determinada, sea esta o no la de sus padres y aun no tener afiliación religiosa alguna. Pero sin ignorar que se trata de un concepto con una evolución histórica propia y que lo mismo puede referirse, según el momento y lugar específicos a que se aluda, a un cambio de jurisdicción de determinados bienes, al interior de la Iglesia católica misma, del dominio del clero secular, como también a la asunción de responsabilidades por parte del Estado, con respecto al sostenimiento de unidades eclesiásticas determinadas (v.gr. parroquias), para garantizar las funciones de las mismas. En esta perspectiva, el sentido moderno se lo imprime a la secularización el proyecto de construcción de y la noción misma de Estado laico, a la cual está estrechamente emparentada.”

² Periodización propuesta por el autor de la investigación.

En cada una de estas fases o periodos de la historia nacional existe de por medio un *continuun* que sostiene esas especificidades coyunturales. En cada región estas fases se relacionan con la gran historia nacional, a este elemento de base lo identificamos con la idea de estructura.

La Convivencia de Conveniencia

La condición estructural de la categoría de análisis propuesta de la Convivencia de Conveniencia se fundamenta tal como lo concibe Ferdinand Braudel. La estructura es “un ensamblaje, una arquitectura; pero más aún, una realidad que el tiempo tarda enormemente en desgastar y en transportar” (Braudel, 1986: 70). Las estructuras son entonces aquellos elementos consustanciales que se impregnan en la vida de las comunidades, de las sociedades que se manifiestan de forma casi natural; son aquellas tendencias o fuerzas que se manifestaron como un común denominador que prevalecen.

Lo que distingue a una sociedad de otra durante los grandes periodos históricos no son sus componentes, sino el cómo se entrelazan las relaciones entre sí. De tal forma que crean un sistema de organización entre actores, instituciones, sectores sociales de diversos ámbitos, esquemas de organización económica, manifestaciones culturales, y demás formas de ordenamiento de la vida cotidiana que permanecen por tiempos de mediana duración.

La estructura vendrá a ser una especie de encadenamiento relacional de los distintos hechos que se ponen en acción; no es algo fijo o invariante, sino que es un proceso con una lógica de funcionamiento, en el cual se pueden encontrar ciclos de decadencia y ciclos de renovación, todo en un constante cambio. Es una entidad autónoma de dependencias internas. Sin embargo, ante la mirada de los individuos estos cambios parecieran no suceder, parecieran no cambiar, como si esta entidad no aconteciera bajo la historia misma. Según Koselleck, “Existen estructuras que son tan permanentes que quedan conservadas en el inconsciente o en lo desconocido de los que participaron en ellas, o que cambian a tan largo plazo que se sustentan al conocimiento por experiencia de los afectados” (1993: 145). Esta condición de la estructura se percibe así gracias a la lenta transformación en que se manifiesta y además por la manera en que los individuos se involucran en la conformación de sus formas de manifestación. “De modo que se conciben como estructuras —atendiendo a su temporalidad— aquellos contextos que no afloran en el decurso estricto de los acontecimientos que ya se han experimentado. Indican más permanencia, mayor continuidad, cambios por doquier, pero en plazos más largos” (Koselleck, 1995: 143).

Según Koselleck, las estructuras se conforman por una serie de elementos que las caracterizan y que involucran ese entramado de compuestos múltiples y multifactoriales, que se enlistan en las siguientes líneas: “1) Presupuestos de la acción política. 2) Fuerzas productivas y las relaciones de producción que solo cambian a largo plazo y a veces a saltos, pero que condicionan y originan conjuntamente el acontecer social. 3) Relaciones amigo-enemigo en las que se incluyen la guerra y la paz, pero que también se pueden ajustar sin que correspondan a los intereses de los adversarios que por eso se discuten. 4) Las circunstancias espacio-geográficas previas, por lo que surgen continuas posibilidades de acción política y de formas sociales o económicas de comportamiento. 5) Las consecuencias naturales de la generación que, según su nivel de experiencia política, incluyen posibilidades para la formación de conflictos o para la fundación de tradiciones, sin tener en cuenta los comportamientos generativos y sus consecuencias transper-

sonales. 6) Las costumbres y los sistemas jurídicos que regulan a medio o largo plazo los decursos de la vida social o internacional” (Koselleck, 1993: 144).

Cada uno de estos elementos nos proporciona un marco de interpretaciones que nos permite identificar los componentes de las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado. Con ello se pueden despejar aquellos claroscuros que se mezclan bajo la mirada de los grandes periodos de la historia nacional.

Es pertinente señalar que al listado de elementos que conforman una estructura habría que agregar aquellas prácticas de convivencia institucional que se dan en el marco de una conveniencia: 1) Ya sea por llevar a cabo las estrategias de consecución de sus actividades. 2) Por asentar acuerdos que allanen las posibles dificultades de su actuación. 3) Por entablar un plan para atacar un posible tercer actor o contrario que se puede presentar tanto en el plano de lo material e inmaterial, entre las acciones y los pensamientos, entre individuos y grupos. 4) Tiempos de silencios y exilios con la intención de conseguir posicionamientos de mayor privilegio o de obtención de beneficios luego de haber transitado por tiempos convulsos o de confrontación directa. 5) De cercanía y colaboración entre los integrantes de los sectores de elite que representan la dirección de las relaciones en la convivencia institucional.

Esta condición de conveniencia se propone con la intención de poder circunscribir los factores que alentaron al proceso de secularización en Sinaloa durante el periodo de 1926 a 1939. Cada uno de estos cinco elementos nos sirven para proponer una escala de supuestos y diversos grados de intensidad de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Este espectro de intensidad relacional va desde una completa paz hasta la radicalización violenta. Este margen es posible ya sea por las acciones propagandísticas y acciones de resistencia social, o por el uso de un discurso conciliatorio y declaraciones de apoyo en momentos que se enfrentaba una amenaza o situación de peligro y confrontación con instancias externas al país.

La definición de la estructura ayuda a discernir los por qué los acontecimientos sucedieron de tal o cual forma y tiempo. Además de advertir la diversidad de grados de manifestación de las relaciones entre la jerarquía eclesiástica y la clase política en el estado de Sinaloa.

Una de las características que marcadamente aparecen en los procesos de secularización en Sinaloa es que hubo momentos de una especie de paz aparente mientras en otras regiones de México las condiciones de convivencia se habían tornado violentas y de confrontación social.

La concepción de la estructura nos podrá marcar la pauta para comprender cómo es que en Sinaloa la presencia de grupos que estaban a favor o en contra de las disposiciones y acciones tomadas tanto por la jerarquía eclesiástica o por el gobierno y su aparato burocrático y político que representaban la visión de la Iglesia y el Estado, se dieron de forma diferenciada. Estas acciones van desde las de tipo de violencia extrema, manifestaciones de reclamo y de apoyo a través de medios de comunicación, o hasta de indiferencia e incluso de ignorancia por parte de la feligresía católica de frente a los episodios de la historia nacional.

La noción de estructura nos permite recrear un esquema de tiempos propios de los procesos de secularización en Sinaloa. De ahí la importancia del uso de esta visión metodológica que se propone. La condición de la estructura nos permitirá entrelazar la propuesta de Koselleck (1993: 145) al señalar que según el cambio de perspectiva y de valor posicional que tengan los actos humanos, pueden ser parte de un complejo contexto de acontecimientos, pero acontecimiento y estructura nunca serán lo mismo. Pues

a cualquier acontecimiento histórico le conciernen cualidades temporales tanto en su relación como en su recepción, la permanencia, la tensión del decurso o su aceleración, dando como resultado una especie de lucha entre cambio y permanencia. Incluso como lo señala Paul Ricoeur (1995: 186), la estructura tiene una doble acepción, una de tiempo estático y otro de dinámico. “La noción de estructura, entendida por los historiadores en una doble acepción: estática —de arquitectura racional de un conjunto dado— y dinámica —de una estabilidad duradera—, solo conserva alguna precisión si puede referirse a la intersección de numerosas variables que presuponen toda una seriación”.

De lo anterior es que podemos retomar lo que señala Koselleck, que en el ámbito de los objetos de la historia, la estructura tiene una manifestación con una triple forma de comportamiento: A) No se funden los planos temporales, por ejemplo: se podría decir, que los acontecimientos que se dieron en Sinaloa durante los procesos de secularización muy poco o casi nada tuvieron injerencia en las decisiones de los momentos coyunturales de pugna entre la jerarquía eclesiástica y el gobierno federal a nivel nacional. B) Un acontecimiento puede alcanzar significado estructural, que, en el caso de las relaciones entre el gobierno estatal y la jerarquía eclesiástica de Sinaloa, un acontecimiento de tal alcance podrían ser los exilios y persecuciones de los obispos durante los momentos de confrontación. C) La duración también puede convertirse en un acontecimiento, tal y como se delimita cada uno de estos procesos de secularización (Koselleck, 1993: 149).

Con ello se desprenden dos consideraciones que el mismo Koselleck (1993: 149) señala: 1) Sería erróneo darles mayor realidad a los acontecimientos que a la estructura. 2) Los acontecimientos y las estructuras son abstractos y concretos a la vez para determinar los fenómenos históricos a estudiar. Entonces podemos señalar que las relaciones entre a Iglesia y el Estado forman parte de un proceso histórico que se ha transformado y que tiene variantes que van de la mano con los grandes periodos de la historia de México (Independencia, República independiente, guerras de Reforma, Porfiriato, Revolución y posrevolución), tal como lo señala Legorreta (2000: 18).

Ahora bien, establecida la noción de estructura como elemento articulador de los periodos históricos de los procesos de secularización en Sinaloa, es necesario remitirnos a la concepción de cómo esa estructura se modifica, se transforma, pero que conserva los rasgos elementales que la identifican como tal. Para este caso de la propuesta que aquí se manifiesta, sería la noción de la Convivencia de Conveniencia la que le daría esa perspectiva de permanencia. Es necesario remitirnos al concepto de cambio estructural, el cual Koselleck (1993: 333) define: “El axioma de la unicidad individual que acuña el concepto moderno de historia, no se refiere tanto —considerado estructuralmente— a la novedad, de hecho, de los acontecimientos que suceden, como a la peculiaridad del conjunto de las transformaciones de la modernidad. Esto queda confirmado por lo que hoy se ha dado en llamar cambio estructural”.

El cambio estructural está cimentado en la idea de que la modernidad es el eje rector que genera las transformaciones de los hechos históricos, ya que este ha acelerado los procesos del tiempo histórico. El cambio es una sucesión de diferencias en el tiempo en una identidad persistente, por eso hay la mínima posibilidad de comprender los mecanismos de cambio a menos que entendamos los mecanismos de fijación y persistencia en la sociedad. El cambio estructural hace referencia a las coyunturas de las relaciones permanentes y organizadas de la sociedad, al sentido que toman los entramados relacionales entre instituciones e individuos. El cambio estructural genera distanciamientos entre actos, discursos, relaciones entre sectores sociales para constituir nuevos espacios

de relaciones sociales, en el mismo ámbito en el que se desenvuelven las relaciones de poder.

El concepto de cambio estructural da sentido a la naturaleza dual de la estructura entre permanencia y transformación, entre la tensión y aceleración del tiempo histórico en la construcción de los periodos históricos que se edifican a partir de su propia dinámica. Para comprender la propuesta de Koselleck al concebir que la modernidad generó un aceleramiento en los tiempos históricos que incidieron en los entramados relacionales, en particular cómo estos delimitan las transiciones de cada uno de los procesos de secularización.

Para explicar cómo se articulan los puntos de incidencia entre cada uno de estos cambios estructurales es necesario recurrir a las condiciones que definen las categorías de análisis de “espacio de experiencia” y “horizonte de expectativa”, ya que: “La experiencia y la expectativa son dos categorías adecuadas para tematizar el tiempo histórico por entrecruzar el pasado y el futuro. Las categorías son adecuadas para intentar descubrir el tiempo histórico también en el campo de la investigación empírica, pues enriquecidas en su contenido, dirigen las unidades concretas de acción en la ejecución del movimiento social o político” (Koselleck, 1993: 337).

También estas dos categorías nos permiten poder explicar cómo el pensamiento y las acciones de los hombres se han revolucionado, de tal manera que se ha abierto una brecha cada vez más marcada entre el cúmulo de las experiencias pasadas de frente a las expectativas de un futuro, en la construcción de nuevas historias.

La conceptualización de las dos categorías nos remite a establecer una equivalencia con las nociones de espacio y tiempo, que nos indican la manera en cómo la condición humana se manifiesta. La propuesta de Koselleck (1993: 337) se fundamenta en dos tesis con respecto al espacio de experiencia y el horizonte de expectativa: 1.- Las dos categorías tienen una dimensión metahistórica. 2.- Históricamente la coordinación de experiencia y expectativa se han desplazado y modificado en el transcurso del tiempo.

La condición metahistórica está dada porque “La experiencia es un pasado presente, cuyos acontecimientos han sido incorporados y pueden ser recordados. En la experiencia se fusionan tanto la elaboración racional como los modos inconscientes del comportamiento que no deben, o no debieran ya, estar presentes en el saber. Además, en la propia experiencia de cada uno, transmitida por generaciones o instituciones, siempre está contenida y conservada una experiencia ajena” (Koselleck, 1993: 337).

De forma cronológica, la experiencia va más allá de la delimitación de todos los tiempos, sin que necesariamente se tenga que crear una historia de forma lineal continua, sino que se descompone en una infinidad de trayectos temporales diferentes. Esa condición metahistórica es a partir de que la experiencia es un pasado presente, mientras que la expectativa es un futuro presente ante lo que no se ha experimentado.

Con base en la continuidad de las temporalidades, la historia que se analice no puede hacerse la reconstrucción completa de lo acontecido. Ya que “la tensión entre experiencia y expectativa es lo que provoca de manera cada vez diferente nuevas soluciones, empujando de ese modo y desde sí misma al tiempo histórico. Es el espacio de experiencia abierto hacia el futuro el que extiende el horizonte de expectativa. Las experiencias liberan los pronósticos y los guían” (Koselleck, 1993: 342).³

³ Aunque habría que considerar lo que Koselleck señala sobre esa expectativa que se puede crear a partir de la experiencia pues: “los pronósticos también vienen determinados por el mandato previo de tener que esperar algo. La predicción referida al campo más o menos amplio de las acciones libera expectativas en las que también entran el temor o la esperanza. Es preciso tener en cuenta condicio-

Podemos señalar que la experiencia tiene conexión con la noción de tiempo, porque es una totalidad de muchos estratos de tiempos anteriores. Mientras lo que caracteriza a la experiencia es la elaboración de los acontecimientos del pasado que pueden estar presentes por la condición de ser reales, en tanto que la expectativa se moverá en el plano de lo esperado, de lo previsible, de lo posible, de lo probable.

Entonces, la ecuación entre experiencia y expectativa nunca será proporcional, de tal manera que no se podrá afirmar que: a mayor experiencia menor expectativa o viceversa, sino que para la historia el carácter de unicidad se desmorona ante lo irreplicable e individual de los hechos mismos. Cada una de las dos categorías está determinada por su propia historia que no necesariamente nos proporcionará un futuro cierto (Koselleck, 1993: 342).⁴ De tal suerte que las experiencias se superponen y también se modifican, de ahí la estructura temporal de la experiencia, la cual no se puede reunir sin una expectativa retroactiva.

Las expectativas basadas en la experiencia ya no sorprenden, pues las experiencias están limitadas por el futuro en cada nueva ocasión, pues la tensión entre experiencia y expectativa genera la visión de nuevas soluciones a la creación de esa historia. Las experiencias liberan los pronósticos y los guían, aunque el espacio de experiencia nunca será lo suficientemente certero como para determinar el horizonte de expectativa de esa nueva historia que pretendamos construir. La equivalencia entre una y otra categoría estará dada por la verosimilitud de un futuro vaticinado que se comprobará en el cumplimiento de los pronósticos señalados.

La periodización de nuestro objeto de estudio está enmarcada en una visión del periodo histórico llamado Cristiada, que en el caso de Sinaloa se manifestó en dos momentos, resultado de los cierres de los templos por disposición de las autoridades federales y estatales: 1) De 1926 a 1929. 2) De 1934 a 1939. Durante estos años los templos permanecieron cerrados por motivos de la recomposición de la relación entre la jerarquía eclesiástica y el gobierno del estado de Sinaloa. Sin embargo, es de entenderse que el fenómeno permea y trasciende a una historia nacional que va a la par con los grandes periodos históricos de la historia nacional ya antes señalados.

El periodo de la Revolución y la lucha armada: a) Expulsión del obispo Francisco Uriarte. Lo conflictivo de la lucha armada tuvo impacto en la presencia del clero, las religiosas del Colegio Guadalupano y el obispo de Sinaloa, quienes tuvieron que exiliarse. Sin embargo, la infraestructura de los templos no fue dañada aunque la casa del obispado, el Seminario y el Colegio Guadalupano para señoritas fueron confiscados.

Primera Cristiada: 1926-1929: a) La disposición de ordenar la función de los ministros religiosos; b) Cierre de templos; c) El conflicto armado; d) Los arreglos o *Modus Vivendi*. En estos tres años se dio el cierre y confiscación de los templos e inventariado de todos sus bienes. En 1927, en el sur de Sinaloa, hubo presencia de bandas de cristeros que más que defender los intereses de los católicos levantados en armas, tuvieron un comportamiento

nes alternativas; entran en juego posibilidades que siempre contienen más de lo que puede cumplir la realidad futura. De tal modo que un pronóstico abre expectativas que no se pueden deducir solamente de la experiencia. Hacer un pronóstico quiere decir ya cambiar la situación de la que surge, o dicho de otro modo: hasta el momento, el espacio de experiencia no es suficiente para determinar el horizonte de expectativa”.

⁴ También es importante señalar lo que dice Koselleck sobre: “La tensión entre experiencia y expectativa es lo que provoca de manera cada vez diferente nuevas soluciones, empujando de ese modo y desde sí misma al tiempo histórico. Es el espacio de experiencia abierto hacia el futuro el que extiende el horizonte de expectativa. Las experiencias liberan los pronósticos y los guían”.

de tipo de bandoleros. La actuación de estos grupos armados se mantuvo desligada de los grupos o sociedades católicas. Sinaloa se convirtió en una zona limítrofe del radio de acción de los cristeros, que más bien procedían de los estados vecinos de Durango y Nayarit.

Segunda Cristiada: 1934-1939: a) La regulación del número de sacerdotes en cada estado; b) La continuación del cierre de los templos; c) La expulsión de prelados que realizaran eventos masivos y que serían considerados como subversivos; d) El reclamo del Papa Pío XI ante la situación de confrontación en México; e) La persecución de aquellos líderes del movimiento cristero o de grupos de laicos comprometidos con la Iglesia.

La secularización en Sinaloa durante los cierres de templos

Los procesos de secularización, de la jurisdicción eclesiástica y política de Sinaloa tuvieron una dinámica diferenciada y heterogénea de las demás regiones o jurisdicciones eclesiásticas y otras entidades políticas de México. Entidades y jurisdicciones tales como Jalisco, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Querétaro, entre otras, se han caracterizado por manifestar mayor influencia, injerencia y presencia de parte de la Iglesia católica y una forma diferenciada de la aplicación de leyes y normas generadas por el Estado mexicano.

Durante el conflicto denominado La Cristiada de 1926 a 1929, el sur de Sinaloa se convirtió en una zona limítrofe de la presencia de bandoleros relacionados con los cristeros. El espacio geográfico con presencia de bandoleros cristeros fue en las delimitaciones territoriales con los estados de Durango y Nayarit.

Las asociaciones católicas estuvieron constituidas principalmente de mujeres, quienes actuaron como gestoras a favor del restablecimiento del culto católico y la reapertura de los templos en los años de 1934 a 1939 ante el gobierno federal y estatal, en lo que se ha denominado como segunda cristiada.

Con la segunda cristiada se dio un segundo periodo de clausura y cierre de los templos, lo que generó la participación de los sectores de las damas católicas que formaban parte de las agrupaciones católicas. La activación de las asociaciones católicas consistió en la gestión para la reapertura de los templos por medio de telegramas y comunicados epistolares con el gobierno federal.

Otra de las manifestaciones importantes durante este periodo consistió en la propagación del reclamo por la política laicista por medio del periódico *La Opinión* de Amado Zazueta. Los artículos y notas editoriales de este periódico redundaron en sentenciar y criticar la masonería, las campañas de descristianización, el socialismo y el judaísmo. Lo que luego devino en el resultado de un periodo o proceso de conciliación y conveniencia entre 1938-1950, en el cual sucedieron: a) la aplicación de la educación socialista y sexual; b) surgimiento del sinarquismo; c) el liderazgo y activismo de la Acción Católica Mexicana (ACM) y la Acción Católica Juvenil Mexicana (ACJM) como movimientos católicos; d) expropiación petrolera y apoyo de la jerarquía eclesiástica.

El conflicto religioso de 1926 tuvo diversas manifestaciones de actuación por parte de la sociedad católica. Esta diversidad tuvo como raíz las condiciones desiguales y heterogéneas de la presencia de la Iglesia católica en México (Meyer, 2013: 131).⁵

⁵ Meyer hace una distinción entre dos formas en cómo se manifestó el conflicto cristero utilizando los términos *Resistenz* y *Widerstand*; el primero hace referencia a un concepto médico biológico, en el sentido de defensa del organismo para conseguir la inmunidad, resistencia inmunitaria; y el segundo como la resistencia política, eventualmente armada, en el sentido de levantamiento. Por lo que los

“Eso no significa que el conflicto religioso no haya afectado la periferia, tampoco que los católicos de esas regiones no hayan defendido su Iglesia y sus iglesias, sino que lo hicieron en forma de *Resistenz*, sin recurrir a la lucha armada que se dio con gran fuerza en el Altiplano, en el Bajío en el Occidente. Al no aparecer en el mapa de las operaciones militares.” (Meyer, 2013:131).

En la región central del país (zona metropolitana y estados como Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán, Jalisco el Bajío) la Iglesia católica en cuanto al clero y la jerarquía eclesiástica se refiere, estuvo caracterizada por ser una iglesia: a) Rica y poderosa en cuanto relaciones políticas. b) Con una vasta infraestructura material, poseedora de iglesias, hospitales, monasterios, colegios, etc. c) Con una tradición de origen en el periodo de la conquista española. d) Contó con un capital humano numeroso de sacerdotes, monjes, religiosas, y una alta jerarquía en cuanto a rangos eclesiásticos. e) Una feligresía devota, piadosa, ligada y vigilante de las festividades religiosas. f) Con órdenes monásticas y congregaciones que actuaron en diversos aspectos de la vida comunitaria y social, ya sea educando y atendiendo actividades de la beneficencia pública.

La Jurisdicción Eclesiástica de Sinaloa, se caracterizó por: a) Permanecer lejana de las ordenanzas del arzobispado de México. b) Su origen se debió a la actividad de las misiones de la Compañía de Jesús durante la Conquista española. c) Tuvo poca presencia de sacerdotes y órdenes religiosas. d) Ha contado con una infraestructura pobre. e) La feligresía se caracterizó por ser desligada de la práctica religiosa, incluso hasta indiferente ante las celebraciones tradicionales y devocionales. f) Tuvieron vías de comunicación de difícil acceso y peligrosas a causa de la inseguridad generada por las bandas de asaltantes y ladrones.

De todo lo antes señalado es necesario preguntarse ¿Cómo se articula la estructura durante los procesos de secularización en Sinaloa durante el periodo de la Cristiada? La respuesta se constata con las siguientes características que se relacionan con la aplicación de los conceptos de Koselleck de espacio de experiencia y horizonte de expectativa se pueden concebir durante el periodo propuesto en análisis de 1926 a 1939.

Durante estos procesos de secularización encontramos periodos de mantenimiento de un *status quo* dirigido por una política de relaciones de cercanía entre la jerarquía eclesiástica y la clase política gobernante. Esta condición de cercanía se transforma gracias a las condiciones de reacomodo y negociaciones en las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado, producto de la reconfiguración de los regímenes de gobierno. Estas relaciones se manifiestan con una cercanía entre los miembros de la jerarquía eclesiástica y los miembros de los grupos gobernantes o que detentaban el poder civil.

En cada uno de los grandes periodos de la historia nacional, se presentarán condiciones que irán cambiando la relación institucional gracias a la práctica de nuevas condiciones de la laicidad aplicada por la clase política. De igual forma esta transformación se realiza por la determinación de nuevas reglas de relación plasmadas por las leyes, normas y estatutos generados en cada uno de estos regímenes de gobierno.

Un ejemplo de las leyes laicistas fue la aplicación de la Ley Calles que ordenó la confiscación de los templos y el inventariado de los bienes poseídos por la Iglesia en todo México.⁶ Así también la legislación emanada de los artículos constitucionales de 1917

cristeros en los 17 estados practicaron la *Widerstand*, mientras que en los demás estados del norte y del sur que no tuvieron una lucha armada intensa se recurrió al *Resistenz*.

⁶ La legislación de los artículos constitucionales en materia de ordenamiento de los ministros religiosos desembocó en la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el día 2 de julio, la ley que reformó el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales sobre delitos del fuero común y delitos contra

con los artículos: 3, 5, 24, 27 y 130 incidieron directamente en la participación y actuación del clero en todo el país. La acotación y delimitación de la Iglesia redundó en: 1) Desconocimiento de toda personalidad jurídica de cualquier denominación religiosa. 2) Prohibición de los votos monásticos. 3) Los templos pasaron a ser propiedad del Estado. 4) Prohibición de que los rituales religiosos se realizaran en la vía pública. 5) La negación a los ministros religiosos de emitir, criticar y promover mensajes en sentido político. 6) Se limitó el número de ministros religiosos en activo. 7) Se prohibió que ministros religiosos extranjeros ejercieran en territorio mexicano. 8) El registro de todos los ministros religiosos ante la Secretaría de Hacienda.

En el mes de marzo de 1926, la Secretaría de Gobernación hizo un llamado a todas las alcaldías del país para que se hiciera valer la observancia de los artículos 3, 27 y 130. Con este llamado se delimitaron las funciones de la participación social de la jerarquía eclesiástica. Así se hace constar en el acta de cabildo del Ayuntamiento de la ciudad de Culiacán, que señala: “Se recomienda el fiel cumplimiento en toda su integridad, de los preceptos contenidos en los artículos 3, 27 y 130 de la Constitución General y cuyas disposiciones no obstante tener vigor en nuestra Carta Magna... se recomienda de manera encarecida se dicten desde luego y con la eficacia necesaria todas las medidas que se estimen convenientes para que inmediatamente sean puestas en vigor las susodichas disposiciones. Pasa a una comisión especial integrada por los regidores Antemio Flores y Jerónimo Vidales” (Archivo Histórico Municipal, Instituto de la Crónica de Culiacán, Acta de Cabildo No. 13, sesión ordinaria del día miércoles 17 de marzo de 1926).

Silencios y exilios

Una de las características que se manifestaron durante estos procesos de cierre de templos fue la falta de un liderazgo político por parte de la jerarquía católica en Sinaloa, durante el conflicto de la Cristiada. Este señalamiento se basa ante la ausencia de declaraciones y manifiestos públicos de parte de los obispos en contra de la aplicación de las exigencias normativas y legales secularistas. Los exilios y ausencias son muestra de la falta de confrontación directa con la clase política. Incluso, en Sinaloa no existió una presencia significativa de la representación del Partido Nacional Católico (PNC), que provocara la actuación de la sociedad católica o del clero, que surgió en las postrimerías de la lucha armada revolucionaria de 1910. Sin embargo, según Azalia López González (2010:76) en su libro *Historia de los partidos políticos en Sinaloa (1909-1946)* señala: El distrito de Escuinapa registró las planillas por el Partido Católico que contendieron para ocupar un escaño en la Cámara de Representantes, sintomático por su colindancia con Nayarit e influencia de Guadalajara”.

El llamado a hacer observar las disposiciones legales constitucionales iba acentuando el conflicto religioso en el país en 1926. En Sinaloa el clero siguió llevando a cabo sus actividades conforme a la tradición devocional con motivo de los rituales de la Semana Santa o Semana Mayor. Estos actos litúrgicos se realizaron sin que se suscitara algún conflicto o problema entre los guardianes del orden o de parte de alguna dependencia del gobierno con la feligresía o con los sacerdotes. Durante estas ceremonias se observó

la Federación en materia de cultos y disciplina externa, más bien conocida como la Ley Calles. El 7 de enero de 1926, las cámaras otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, y fijar las sanciones correspondientes por la no observancia de lo previsto en materia religiosa. En este sentido, los días 10, 11 y 12 de febrero de ese año, Calles expidió diversos decretos para deportar a algunos ministros religiosos extranjeros.

la disposición establecida por el gobierno de que todo ritual religioso se realizara en el interior de los templos. Así aconteció en el puerto de Mazatlán sobre las celebraciones de Semana Santa, según el periódico *El Demócrata Sinaloense*, del 2 de abril de 1926. “Las imágenes de Nuestra Señora de Dolores y la Virgen de la Soledad, fueron paseadas en solemne procesión en el interior de la Parroquia. Los feligreses han ido a la iglesia parroquial en gran número. Numerosas personas pertenecientes a todas nuestras clases sociales, han visitado la Iglesia parroquial”.

La celebración de la Semana Santa se realizó en calma y en paz en el puerto de Mazatlán. Las dependencias de gobierno en el estado, así como las escuelas oficiales y las dependencias federales, cerraron sus instalaciones conforme a la tradición de respetar y dedicar toda la semana a la oración y el recogimiento propio de los rituales. Lo mismo sucedió en el municipio de El Rosario, donde los rituales se llevaron a cabo sin ningún incidente violento. Se contó con la asistencia de los vecinos de los pueblos aledaños, quienes atendieron los sermones del cura Jesús Felipe Elizondo. Además, se informó que las ceremonias religiosas estuvieron muy concurridas tal como lo señaló el periódico *El Demócrata Sinaloense* el 7 y 8 de abril de 1926.

A pesar de las acciones de resistencia y actos de violencia ocasionados por el conflicto cristero en el centro del país, en Sinaloa para el mes de abril de 1926 se llevaron a cabo actividades relacionadas con la participación de los feligreses y el clero sin que se tuvieran noticias de alguna confrontación. Incluso, los laicos realizaron actividades de tipo de beneficencia y de donaciones de recursos financieros para apoyar a los más necesitados. La asociación católica de la Cofradía de San Vicente de Paul, que sesionaba en el puerto mazatleco, fue la muestra de lo anteriormente señalado. Los miembros de esta asociación realizaron una colecta y actividades para recabar fondos para ayudar a los vecinos del estado de Nayarit que habían sido dañados por un ciclón. El fondo financiero recaudado no solamente sirvió para apoyar a los damnificados, sino también para donar al Hospital del Sagrado Corazón de Jesús, el cual funcionó bajo el patrocinio de la cofradía de San Vicente, y que tuvo como presidenta a la Sra. Dolores Ugarte de Andrade, como lo indica el periódico *El Demócrata Sinaloense*, el 8 de abril de 1926.

La falta de participación activa en defensa de los intereses del clero en Sinaloa se manifestó con la nula actividad que la feligresía mostró ante la confiscación de los templos. El clima de violencia que caracterizó la implementación de las medidas dadas por el gobierno federal a los gobiernos locales con la Ley Calles, en Sinaloa no dio muestra de conflicto. Esto es importante destacar, ya que uno de los detonantes del conflicto cristero fue el hecho de que las fuerzas del orden fueron instruidas a resguardar los templos con el fin de que una Junta de Vecinos se encargara del resguardo de los bienes que contenían.

En el caso de Culiacán, la junta de cabildo ordenó que se llevara a cabo dicha disposición el día 4 de agosto de 1926. En la sesión se ordenó que según la partida 17, fracción 127 del presupuesto de egresos se erogaran \$44.40 para el Inspector General de Policía por el servicio extraordinario de los policías. Este servicio consistió en vigilar y resguardar los templos de Catedral, el Santuario y la Lomita, durante los días y noches del 31 de julio y 1, 2 y 3 de agosto. La orden fue dada con motivo de las entregas de los templos, en cumplimiento de la ley expedida por el presidente de la República, la cual reformó el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, sobre delitos del Fuero Común (Instituto de la Crónica de Culiacán, archivo histórico Municipal, Acta de Cabildo No. 32, p. 288).

También fue cerrado el Seminario Diocesano de Sinaloa junto con los templos, sin embargo, no hubo intromisión del factor de la violencia durante la confiscación de los templos y del seminario en Sinaloa a inicios del conflicto de 1926 a 1929. A pesar de que

se dieron instrucciones a los ayuntamientos de la observancia de las disposiciones anticlericales, la feligresía no actuó en contra de dichas disposiciones. De hecho, la feligresía devota reaccionó con una mayor presencia en la sociedad con actividades de beneficencia.

Alejamientos durante las coyunturas conflictivas de los reacomodos y reestructuración del régimen político

Exilios y expulsiones fueron concomitantes a los momentos de pugna, en los que los obispos se ausentaron de la demarcación geográfica de su gobierno a raíz de los procesos de secularización. Esos momentos coyunturales plantearon un reacomodo y adaptación de la jerarquía eclesiástica mientras se establecía el modelo de gobierno que se revolucionaba.

Los exilios y silencios se pueden constatar durante los momentos históricos de Sinaloa tales como durante la lucha armada de la Revolución de 1910, mientras gobernaba la diócesis el Obispo Francisco Uranga y Sáenz, quien tuvo que exiliarse en El Paso, Texas. Uranga manifestó su incomunicación con los demás preladados y con el arzobispado de México al inicio de su exilio, sin embargo, plasmó su firma y adhesión a la Carta Pastoral Colectiva del Episcopado Mexicano en rechazo a la Constitución de 1917. Esta carta pastoral estuvo inspirada en la *Encíclica Quod Apostolici* (AHAM. Luis María Martínez, año 1940, caja 71, Exp. 4).

Así como sucedió durante el conflicto religioso de 1926 con Agustín Aguirre y Ramos, el obispo de Sinaloa quien también emigraría a Estados Unidos junto con los demás preladados que salieron del país mientras se desarrollaba el conflicto cristero y la continuación del conflicto religioso en la década de los años treinta del siglo XX.

Cercanías y convivencia

Casos de obispos y sacerdotes que se convirtieron parte de la elite política al relacionarse con el gremio del sector legislativo durante las primeras décadas del México independiente. De igual forma, se dio una relación muy cercana de amistad y de parentesco entre el obispo Francisco Uranga con el General Francisco Cañedo (gobernador de Sinaloa que permaneció en su mandato durante todo el periodo del porfiriato)⁷ y su esposa Francisca Bátiz. Esta cercanía permitió que se llevara a cabo la terminación de construcción de la Catedral en Culiacán, así como de otros templos como el Santuario del Sagrado Corazón de Jesús. Este último se pudo llevar a cabo gracias a la gestión de la esposa del General Cañedo. De igual manera, se pudo construir el hospital de El Carmen (Lara, 1997: 58-59).⁸

7 El general Cañedo gobernó por 32 años a Sinaloa: de 1877 a 1909, hubo dos periodos (1881-1884 y 1888-1892) en que lo hizo el Gral. Mariano Martínez de Castro, quien era su compadre; se considera que fue él quien detentaba realmente el poder y tomaba las decisiones (Archivo Histórico del Arzobispado de México (AHAM), Sección Mora del Río, año 1909-1925, caja 72, exp. 11).

8 Entre las personas que asistieron a la inauguración del Hospital del Carmen fueron: "el vicario capitular en sede vacante, presbítero bachiller Saturnino Campoy, el doctor Jesús María Echavarría y Aguirre (después obispo de Saltillo) y las familias siguientes: de doña Carmen Amador (principal donante), Francisca Bátiz de Cañedo (esposa del General Francisco Cañedo), doña Severa Orrantía y hermanas (Guadalupe y María Antonia). Así como las familias Verdugo, De la Vega, Rojo, Castaños, Sáenz, Bátiz, Salmón, (Cleofás y Tomás) y alumnos del Seminario Conciliar de Sinaloa.

De la misma manera, existió una cercanía de relación familiar entre el obispo Agustín Aguirre y Ramos con su primo hermano Amado Aguirre, quien fue el titular de la fuerzas armadas federales en Sinaloa durante el periodo de la primera cristiada (Archivo General de la Nación, (AGN), Sección Administración pública: 1910-1988, Fondo Secretaría de Gobierno, 438-A-713 de octubre de 1924). La referencia sobre el ambiente de las relaciones entre el clero y el gobierno de Sinaloa que sobresale en octubre de 1924, fue la noticia publicada en el periódico *Excelsior*, en donde se hace notar la relación familiar del obispo Agustín Aguirre con su primo hermano el General Amado Aguirre. Este militar en esas fechas fungía como miembro del gabinete de la Presidencia de la República, al ser el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas.

La noticia publicada señala que el Gral. Amado Aguirre le había ofrecido una cena al obispo de Sinaloa, Agustín Aguirre, por lo que el militar envió un telegrama a la Secretaría de Gobernación y la Presidencia diciendo que él se deslindaba de toda responsabilidad de su relación con su primo con respecto del tema religioso. En el comunicado Amado Aguirre señala: "Él es mi primo hermano, siendo hijo de un hermano de mi padre, que nos estimamos mucho y quien siempre ha respetado mis ideas y modo de ser, sin tratar jamás delante de mí asunto relativo, de tal suerte que encontrándome herido en Guadalajara y desahuciado por los médicos, diariamente me visitaba y nunca me habló de las patrañas de su carrera" (Archivo General de la Nación, AGN, Administración pública: 1910-1988, Fondo Secretaría de Gobierno, 438-A-7,13 de octubre de 1924).

Otra manifestación de esa cercanía y convivencia se dio durante la campaña de captación de capital financiero para solventar los gastos de expropiación petrolera en tiempos del Presidente Lázaro Cárdenas.

El obispo de Sinaloa activó la participación ciudadana para recaudar fondos que fueran destinados a sufragar los gastos que implicaron la expropiación. También manifestó a su grey apoyar las acciones del gobierno del General Lázaro Cárdenas. En el periódico *La Opinión* el martes 19 de abril de 1938 se publicó una circular que dirigió el obispo a los sacerdotes y a la población de la diócesis. En dicho documento el obispo recomienda el cumplimiento de las obligaciones civiles y para ello les pide su cooperación en la medida que en ellos les fuera posible, con el gobierno civil. Hace referencia también al momento de gravedad por el que estaba pasando la nación. "Al hacerse estas recomendaciones, no hacemos más que ajustarnos a las enseñanzas de nuestro Divino Salvador, que, como dirigidas a todos los hombres, de todos los pueblos, de todos los tiempos, son de toda recordación, dar a Dios N.S. lo que es de Él, sin hesitaciones ni titubeos y al César, esto es, al Gobierno, lo que es de él, dentro de sus límites".

Carencia de recursos o capital material y humano

La carencia de sacerdotes y de templos no permitió la cobertura de la geografía de la entidad sinaloense. Ello se manifestó en una feligresía desligada e incluso indiferente ante la presencia de la Iglesia católica durante los momentos conflictivos con el Estado mexicano.

A pesar de los comunicados por parte de la Secretaría de Gobernación hacía a los gobiernos estatales y municipales de hacer respetar las disposiciones emanadas por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en materia de legislación de culto, en Sinaloa esto no causó movilizaciones y reacciones violentas por parte de las asociaciones católicas.

El exilio del obispo Uranga y Sáenz (junto con otros 16 prelados) duró seis años, de 1913 a 1919. Cuando regresó a suelo mexicano, ya no fue para seguir al frente de la diócesis de Sinaloa, ya que fue nombrado obispo auxiliar del arzobispado de Guadalajara. La única manifestación pública de Uranga y Sáenz ante la lucha armada y la Constitución de 1917, se resume en la Carta Pastoral ya señalada. La comunicación que tuvo con el arzobispo de México no manifestó algún posicionamiento político o estar al pendiente de alguna situación de persecución en contra de feligreses de su diócesis. Esto es muestra de la caracterización de la Convivencia de Conveniencia en la que, en Sinaloa, la falta de activismo político fue la constante de la relación clero-gobierno.

El nombramiento del obispo que sustituyó Uranga y Saénz recayó en Agustín Aguirre y Ramos, quien también no dio muestras de algún posicionamiento o activismo político en contra de las disposiciones de los gobiernos de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles en contra del clero mexicano.

Durante el obispado de Agustín Aguirre y Ramos se manifestó la Guerra Cristera y su segunda vuelta. La ausencia de alguna participación política directa del obispo Aguirre y Ramos fue la constante característica y con ello la consecución de esa Convivencia de Conveniencia.

En octubre de 1934 las instancias de gobierno informaron que en el estado de Sinaloa se violentaron las disposiciones en materia religiosa, por lo que el gobernador, Manuel Páez, ordenó el cierre de todos los templos en el estado y el cierre del Seminario de la diócesis. La ordenanza la hizo manifiesta en el informe que presentó ante la XXXV legislatura local el 16 de septiembre de 1935. En aquel evento el gobernador Páez señaló que: "Al implantarse la Escuela Socialista en el Estado, debe llenarnos de satisfacción el no haber encontrado escollos infranqueables y no haber ocasionado víctimas este movimiento de transformación, como sucedió en otros Estados. Las resistencias presentadas, fueron vencidas de manera tan fácil, que lejos de estorbar, constituyeron para nosotros, estimulantes que reafirmaron nuestros pasos seguros de que los maestros en servicio, sintiendo la acción que a la escuela le está encomendada, hacen que se plasme en la conciencia del niño la ideología de la Revolución Mexicana" (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, XXXV 16 de septiembre 1934).

La implementación de la educación socialista y el cierre de templos se convirtieron en una realidad para la Iglesia católica sinaloense. Sobre estas circunstancias se informó al gobierno norteamericano de los Estados Unidos a través de las oficinas de su Consulado, con sede en Mazatlán. Desde el puerto se envió un comunicado señalando que el 17 de octubre fueron cerrados todos los templos y sobre la situación el estado en materia de legislación religiosa (Consulado americano, noviembre 5 de 1934, reporte político correspondiente al mes de octubre de 1934). Además, en el informe se expresa que no hubo ningún disturbio o incidencia en todo el estado. De igual manera, que los templos permanecían bajo inventario en custodia por el Departamento de Bienes Nacionales de la Secretaría de Hacienda. También hizo referencia a las notas informativas del periódico *El Demócrata Sinaloense* en el que se dijo que los templos podrían convertirse en escuelas o bibliotecas.

La última reconfiguración de las relaciones entre la jerarquía eclesiástica y el gobierno en Sinaloa que se considera en este trabajo se dio durante la expropiación petrolera en el gobierno de Lázaro Cárdenas. El motivo de la delimitación temporal está en el hecho de que el apoyo que ofreció la mitra sinaloense a la causa de la expropiación ha sido

la última manifestación de lo que a bien se ha denominado *modus vivendi* (Blancarte, 1992: 579).

Conclusiones

El anticlericalismo manifestado por la clase gobernante en Sinaloa fue consecuente con las disposiciones emanadas desde el centro del país. Sin embargo, hay que señalar que estas disposiciones de ordenar la participación del clero en Sinaloa, se aplicaron en tiempos y formas diferenciadas con respecto al común denominador de otras regiones católicas del país.

La ambivalencia de las relaciones institucionales entre la Iglesia católica y el Estado en Sinaloa bien puede ser representada por las reconstituciones de los marcos de experiencia y horizontes de expectativas. La transformación de la experiencia y las expectativas de las relaciones entre la Iglesia y el Estado permitió un reacomodo de las condiciones de negociación en la actuación tanto de la jerarquía como de la clase gobernante. La necesidad de la búsqueda por acceder a la transición de la modernidad y el progreso fue generando que los tiempos de recomposición fueran acortándose. Cada vez que se transitaba a un proceso de secularización los efectos generaban un nuevo proceso que se presentaba en un periodo cada vez más cercano.

Las condiciones en los que sucedieron los procesos de secularización en Sinaloa fueron marcando las formas y los tiempos de manera heterogénea. Las cercanías y distanciamientos entre los obispos y los miembros de la clase gobernante mantuvieron una relación de Convivencia de Conveniencia. La secularización pudo seguir su cauce gracias a los silencios de los obispos. De igual manera, se puede afirmar que la inacción de la feligresía motivó a la falta de confrontación en tiempos en los que en otras regiones de México sucedieron alzamientos y lucha armada. Las carencias de capitales humanos y materiales se aunaron a los ingredientes que definieron los procesos de secularización. La indiferencia religiosa es uno de esos indicadores que marcaron la pauta de la poca participación social en los momentos en los que se aplicaron leyes cada más laicistas.

Archivos:

Archivo General de la Nación, (AGN), Sección Administración pública: 1910-1988, Fondo Secretaría de Gobierno, 438-A-7,13 de octubre de 1924.

Archivo Histórico del Arzobispado de México (AHAM), Luis María Martínez, año 1940, caja 71, Exp. 4.

Archivo Histórico del Arzobispado de México (AHAM), Sección Mora del Río, año 1909-1925, caja 72, exp. 11.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, XXXV 16 de septiembre 1934.

Archivo Histórico Municipal, Instituto de la Crónica de Culiacán, Acta de Cabildo No. 32, p. 288.

Bibliografía

BLANCARTE, R. (1992). *Historia de la Iglesia católica en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

- BRAUDE, F. (1986). *La historia y las ciencias sociales*, trad. del francés por Josefina Gómez Mendoza. Madrid: Alianza.
- BULNES, F. (1992). *El verdadero Díaz y la Revolución*. México: Contenido.
- CÁRDENAS AYALA, E. (2007). "Hacia una historia comparada de la secularización en América Latina". *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX*, Coord. Guillermo Palacios. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos.
- GRAJEDA BUSTAMANTE, A. (1997). "1828 el Decreto de Expulsión Española en el estado de Occidente", en *Revista Región y Sociedad*, Vol. VIII, No. 13-14. México, El Colegio de Sonora.
- JIMÉNEZ, A. (2006). *El Gran Norte de México, Una frontera imperial en la Nueva España (1540-1820)*. Madrid: Ed. Tebar.
- KOSSELCK, R. (1993). *Futuro pasado para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Ed. Paidós.
- LARA SALAZAR, O. (1997). *José de Jesús María Uriarte y Pérez Vida y Pasión de un Prelado*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- LEGORRETA ZEPEDA, J. (2000). *La Iglesia católica y la política en México de hoy*. México: Universidad Iberoamericana.
- MAGAÑA PERALES, G. (2007). Archivo Histórico Diocesano de la Arquidiócesis de Guadalajara —guión para el usuario—. Guadalajara, México: Ediciones Católicas de Guadalajara.
- ORTEGA NORIEGA, S. (1999). *Breve Historia de Sinaloa*. México: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica.
- RABASA, E. (1986). *La evolución histórica de México*, México: UNAM-Porrúa.
- RICOEUR, P. (1995). *Tiempo y narración: Configuración del tiempo en el relato histórico*. México: Ed. Siglo XXI.
- SARABIA, A. G. (1993). *Apuntes para la historia de la Nueva Vizcaya*. México: UNAM.

HEMEROGRAFÍA

Amado Zazueta, "Circular del Obispo". *La Opinión*, 19 de abril de 1938.
El Demócrata Sinaloense.

Miscelánea

Los desafíos de la democracia

Lorenzo Córdova Vianello¹

Intervención en la inauguración del
VIII Congreso Internacional de Ciencia Política
“Desigualdad, corrupción y populismo”, de la AMECIP

Buenos días a todas y todos los que nos acompañan en este acto de inauguración del VIII Congreso Internacional de Ciencia Política Estudios de la AMECIP.

Saludo con afecto a quienes me antecedieron en el uso de la voz y con quienes tengo el gusto de compartir esta mesa inaugural. Un afectuoso saludo al doctor Luis Arriaga, Rector del ITESO; al doctor Jesús Tovar, Presidente de la Asociación Mexicana de Ciencia Política; y por supuesto a la doctora Cristina Puga, Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Los temas globales que aborda este congreso, “Desigualdad, Corrupción y Populismo”, no podrían ser más oportunos. Sin duda alguna, la institucionalidad democrática, en México y muchas otras latitudes, pasa por momentos complicados, acaso con diferentes desafíos y grados de profundidad, pero aquejados en conjunto por esos tres problemas centrales.

En efecto, la democracia, sus instituciones y prácticas no gozan de su mejor momento, o para decirlo con Cicerón, en el ocaso de la República Romana: *mala tempora currunt* (malos tiempos son los que corren) para la democracia (nos toca trabajar a todos en defenderla, por cierto, para que no se concrete la segunda parte de esa célebre frase: *sed peiora parantur* (y se vienen otros peores).

En este contexto, cada decisión, cada comportamiento y cada definición puede favorecer, o dificultar, la consolidación de los avances democráticos alcanzados hasta ahora, aquellos que colectivamente hemos logrado construir, paso a paso, en un tránsito arduo y de varias décadas.

Este periodo de confusión, adversidad y desánimo por el que pasa la democracia era cierto antes del 11 de marzo de este año, en que, como todos sabemos, la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia global por el virus del SARS-Cov2. Pero con motivo de dicha declaratoria, lamentablemente, la situación para la democracia no ha mejorado, sino al contrario, en muchos lugares del mundo ha generado oportunidades para el surgimiento, o incluso la materialización de pulsiones autoritarias, aprovechando el recurso de condiciones de excepcionalidad.

Es cierto que los golpes de estado, la conquista militar del poder político o el rompimiento del orden democrático por la vía violenta es cada vez menos frecuente, casi inexistente en años recientes, más aún en este año de pandemia.

Pero eso no significa que la democracia goce de plena salud. Como lo han mostrado análisis de organismos internacionales y estudiosos de la democracia, los retrocesos recientes en la institucionalidad democrática, opera más como erosión paulatina y, para-

¹ Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE).

dójjicamente, desde las reglas mismas de la democracia. Y esto en algunos contextos se ha agravado por causa de la pandemia y las reacciones antidemocráticas que, en varios casos, la misma ha generado.

Llevamos ya algunos lustros atestiguando un franco descontento y creciente desafección de la ciudadanía con sus democracias. Con la caída del Muro de Berlín, en 1989, la democracia liberal, como mecanismo colectivo para organizar la renovación periódica de la clase política y como conjunto de instituciones y prácticas para procesar el conflicto, prometía un futuro de paulatina expansión y una gran expectativa de mejora de las condiciones de vida de la mayoría.

Además de ser un fin en sí mismo, la promesa que desde entonces planteaba la democracia, era que se convertiría en un medio para la solución de muchos de los problemas sociales que nos aquejaban en el tramo final de la segunda mitad del siglo pasado. Sin embargo, parte de la creciente desafección con la democracia tiene que ver, justamente, con la falta de resultados en la resolución de los “grandes problemas de nuestro tiempo”.

En un amplio número de casos, esa falta de solución no ha sido tanto el producto del mal desempeño de la democracia, en su dimensión electoral y de ejercicio de derechos civiles y políticos, sino más bien resultado de los acotados espacios de gobernabilidad y limitada capacidad gubernamental para enfrentar la complejidad de los desafíos y demandas sociales y económicas que enfrentamos.

Los grandes desafíos de nuestro tiempo, lo sabemos, tienen que ver con la desigualdad oceánica que corre transversalmente por todos los ámbitos de la vida social, con la pobreza, las violencias, la corrupción, la impunidad que la alimenta y la inseguridad.

Además, estos problemas han detonado otros, como la crisis de credibilidad de las instituciones en general y en particular aquellas que son centrales para los procesos democráticos, destacadamente los partidos y parlamentos.

En este contexto, la democracia y los procesos electorales enfrentan, a mi parecer, un conjunto de desafíos específicos, que también pueden ser interpretados como dilemas, dado que se trata de nuevos problemas que nos plantean rutas posibles de acción entre las cuales debemos decidir colectivamente. Destaco los desafíos y dilemas que me parecen más importantes:

Está en primer lugar el reto de la *dimensión sanitaria*. Las vacunas se avizoran ya en el horizonte, pero me temo que incluso su llegada y la vacunación generalizada de la población no hará, necesariamente, que desaparezcan cuidados y medidas de protección necesarios en el mediano y largo plazos. Quizá tengamos nuevas prácticas y protocolos que llegaron para quedarse y a las cuales debemos adaptarnos.

Llevar a cabo elecciones implica una enorme movilización ciudadana, especialmente en países como México cuyo modelo electoral descansa, precisamente, en el involucramiento ciudadano activo, no solo para emitir su voto, sino para recibir los sufragios el día de la elección o para ejercer funciones de observación electoral. Estas actividades exigen tomar medidas de prevención especiales en distintos ámbitos de la organización comicial.

Al mismo tiempo, la celebración de elecciones descansa en el contacto e interacción de la ciudadanía con quienes aspiran a representarlos. Me refiero a las actividades de campaña y proselitismo político, cuya celebración, en el contexto de pandemia en que vivimos, no solo supone establecer reglas claras de interacción social, de la mano de los requerimientos sanitarios. También exige de una profunda corresponsabilidad de la

ciudadanía y de un compromiso irrestricto de todos los actores políticos para apearse a protocolos y procedimientos para la protección a la salud.

En este contexto, y al menos en México, las autoridades electorales, que han cimentado una relación natural de coordinación con las fuerzas de seguridad, deben construir vínculos de comunicación ágil con las autoridades sanitarias.

Un segundo desafío, auténtico dilema, que enfrentamos en el contexto actual, tiene que ver con la *dimensión económica*. Además de la delicada situación de salud, estamos ante lo que se considera será una inevitable crisis económica global, derivada de una inédita contracción de prácticamente todas las economías del mundo. Esta situación, seguramente acentuará el descontento y la insatisfacción provocadas por la incapacidad de resolver las demandas sociales y de satisfacción de necesidades básicas de la población.

A consecuencia de la crisis económica, es probable que los niveles de pobreza se agudicen, afectando a su vez, inevitablemente, a la integridad de las democracias. Y en este contexto, debemos replantarnos de nuevo y dar una respuesta más clara a la pregunta que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el PNUD, planteó en su *Informe sobre el Estado de la Democracia en AL* hace algunos años: “¿Cuánta pobreza aguanta la democracia?” De la clara respuesta a esta pregunta, y de las acciones que motive, puede depender la permanencia, o no, del modelo de democracia como lo conocemos actualmente.

El tercer reto que tenemos frente a nosotros, y que supone un dilema casi existencial para la democracia, compete a la *dimensión política*. La situación de emergencia sanitaria por la que transitamos ha colocado a las democracias constitucionales en una situación de tensión. Cuando se toman decisiones para establecer estados de excepción, para el control del contagio y la necesaria restricción de algunos derechos, las democracias constitucionales entran en una zona de riesgo. Es este el momento en que los controles del poder y la protección de los derechos se vuelven cruciales.

Una percepción común es que las situaciones de emergencia ameritan la centralización del control para enfrentar de forma ágil el peligro o amenaza de que se trate, en este caso, de una pandemia y sus amenazas a la salud. Sin embargo, aunque ese enfoque puede tener sus virtudes en cuanto a la unidad de acción y comunicación, rápidamente muestra también sus desventajas.

En estas situaciones existe el riesgo de que las medidas de excepción conduzcan, o aceleren, la concentración y ejercicio autocrático del poder. En los contextos de emergencia, el ejercicio del poder siempre tendrá la tentación de ampliar sus espacios de influencia. Por eso mismo, es en estas circunstancias en las que los controles del poder deben reforzarse.

Incorporemos en esta situación los discursos de odio y la polarización, que casi de forma natural tiende a acentuarse en momentos de crisis, incluyendo la discusión sobre el manejo mismo de la crisis. Y, de la mano de la polarización, la desinformación y su potencial disruptivo, asociado a la penetración y rapidez con que las redes sociales han permeado en la conversación pública y en la vida social.

Tomemos en cuenta que cuando el ciclo electoral se superpone a tiempos de emergencia sanitaria, la natural confrontación democrática incrementa los riesgos de que se acentúe la polarización extrema, generando condiciones favorables para el desarrollo de pulsiones autoritarias que en conjunto erosionan la base de tolerancia, de reconocimiento y de respeto de las legítimas diferencias que sustenta toda la lógica de funcionamiento de la democracia.

Finalmente, el cuarto y último desafío que identifiqué enfrentan nuestras democracias tiene que ver con la *dimensión social*. Para decirlo con brevedad, la suma de los pro-

blemas anteriores que he mencionado puede generar, eventualmente, expresiones de inconformidad social que desborden los cauces institucionales, rebasados y de suyo ya carentes, en muchos casos, de credibilidad pública.

El panorama no parece alentador y, sin embargo, también hay señales de esperanza. A pesar de la pandemia, decenas de países siguen celebrando elecciones, acaso luego de una prórroga, y millones de personas siguen acudiendo a votar, dotando de legitimidad a las autoridades electas. La ciudadanía, en México y en el mundo, luce más exigente con sus gobiernos y representantes, y será siempre positivo para la democracia.

El dilema que enfrentamos, quizá el más importante de todos, es construir una democracia renovada, sin tirar por la borda los trascendentes avances alcanzados.

Sobre el *Premio a la Trayectoria Académica AMECIP 2020*

Cristina Puga¹

Intervención al recibir el Premio a la Trayectoria Académica que otorga por primera vez AMECIP-2020

Agradezco a la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP) el otorgamiento de esta distinción. Es un gran honor el recibirla y el hacerlo me proporciona una triple satisfacción.

Triple, porque es la primera vez que el premio se otorga, lo cual agranda mi agradecimiento y mi compromiso; triple, por la buena decisión de la AMECIP de premiar a una mujer en esta primera entrega. Somos aún pocas las politólogas de mi generación, aunque, cada vez hay más brillantes e innovadoras politólogas jóvenes. Pero, por lo mismo, mi tercer motivo de satisfacción es que fueron colegas de disciplina y profesión quienes me propusieron y votaron por mí a pesar de que con seguridad había otras politólogas con merecimientos semejantes o mayores.

Les agradezco el haberme proporcionado esta agradable sorpresa y darme la oportunidad de platicar con ustedes esta mañana así sea brevemente.

Quisiera pensar que más allá de trabajos publicados o distinciones adquiridas, una parte importante del reconocimiento a mi trayectoria tiene que ver con la formación de científicos sociales en general y de politólogos en particular. Con variantes de responsabilidad académica y administrativa, esa ha sido mi labor principal a lo largo de más de cuarenta años y hoy puedo presumir de muchos excelentes académicos, funcionarios, políticos y dirigentes de instituciones diversas que fueron mis alumnos y que, en muchas ocasiones, siguen contándose entre mis mejores amigos. Uno de los placeres de la docencia es advertir que rinde frutos a mediano y largo plazo y que aquél estudiante que se distinguió en mis clases de sistema político mexicano, que hizo una tesis original, que conocí en el Consejo Técnico de la Facultad, en el seminario de posgrado sobre acción colectiva, o en el arduo trabajo de la tesis de doctorado, hoy coordina una investigación, dirige un área académica o incluso es rector en una universidad del país; a lo mejor es presidente municipal, diputado, senador o subsecretario, articulista en algún periódico o en un blog de amplia difusión, autor de un libro bien reseñado. Esa, para mí, es la primera aportación que los académicos hacemos al país: la formación de nuevos cuadros bien preparados, con valores de integridad, de respeto por la verdad y, para el caso de la ciencia política, defensores de la democracia y constructores de una sociedad mejor.

¹ Socióloga, maestra y doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México en donde estudió también la licenciatura en Letras Inglesas. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores con nivel 2, a la Academia de la Investigación Científica, al Comité de Investigación 02 (Economía y sociedad), a la Asociación Internacional de Sociología y al Comité Directivo del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. En 2010 la UNAM le otorgó el reconocimiento Sor Juana Inés de la Cruz.

Aunque soy maestra y doctora en ciencia política mis temas se han inclinado hacia la sociología política —más centrada en actores y procesos que en instituciones y luchas por el poder. Organización empresarial, sociedad civil, asociacionismo, todos ligados al tema de la participación. A partir de ellos he participado en numerosos grupos de trabajo en donde he consolidado redes de colaboración, discusión inteligente y amistad duradera. Formo actualmente parte de un proyecto de investigación que analiza las formas de gobernanza producidas en algunas ciudades yucatecas a consecuencia del COVID. Este proyecto implica un esfuerzo para analizar cambios sociales y políticos en el momento mismo en que ocurren, como producto de la acción coordinada de gobiernos locales y actores de la sociedad civil. El proyecto ha servido al mismo tiempo para comprobar la fortaleza de aquellas acciones y políticas públicas (aún muy pocas en nuestro país) en cuya planeación y puesta en práctica interviene directamente la sociedad a través de procesos participativos en los que se toma en cuenta el conocimiento y experiencia de los distintos actores. La colaboración real entre gobierno y sociedad civil es el núcleo de los procesos de gobernanza.

Paralelamente, en los últimos quince o veinte años, he estudiado el desarrollo y consolidación en el país de las ciencias sociales. Ha sido mi preocupación la defensa del estatus científico de nuestras disciplinas cuya búsqueda de conocimiento siempre ha estado jaloneada por las ideologías y las demandas sociales perentorias. Hoy más que nunca, las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular, tienen enfrente, además de muchos otros pendientes, la difícil tarea de defender el avance de la democracia en nuestro país con el significado amplio de libertad de expresión, participación ciudadana, crítica al ejercicio del poder, tolerancia, deliberación y búsqueda de consensos. Más allá de etiquetas definitorias —populismo, neoliberalismo, autoritarismo— o de dicotomías fáciles (amigo-enemigo; aliado-adversario) que eliminan de un plumazo la discusión y el análisis, la ciencia política busca, y este congreso es ejemplo de ello, una reflexión basada en el diálogo, en la búsqueda objetiva de datos, en la sistematización de la información relevante y en la aplicación de conceptos explicativos, para avanzar en la identificación de los procesos y proponer caminos novedosos y rectificaciones oportunas.

En esta línea de las ciencias sociales, participo en otro ambicioso proyecto sobre las modalidades y consecuencias de la ciencia social aplicada, lo cual remite a las formas de producir conocimiento, a la importancia de las organizaciones académicas, al financiamiento de los proyectos, al concepto de “utilidad” cuando se refiere a la ciencia. Todo lo cual es materia de polémicas interesantes y ha dado lugar a enfoques diversos acerca no solo de la ciencia social, sino de las ciencias en general. Al igual que en el caso anterior, el tema tiene actualidad primero porque hay una demanda social y gubernamental de investigación útil —término controversial acerca del cual insisto en que la mayor utilidad de la producción de conocimiento es su transmisión a las siguientes generaciones— y porque además estamos en vísperas de la aprobación de una ley que regirá el trabajo científico por los próximos 10 o 20 años.

En efecto, de acuerdo con las reformas al artículo 3º constitucional, antes de fin de año deberíamos contar con una nueva Ley de Ciencia y Tecnología que, sin embargo, no ha sido ni siquiera presentada al Legislativo para su revisión y sobre la cual los científicos —los duros, los sociales, ustedes o yo— no hemos dicho aún nada.

Una rama nueva y prometedora de la ciencia política recién expuesta por Michael Saward en el VII Congreso Nacional de Ciencias Sociales hace un mes (<https://www.youtube.com/watch?v=1Pkxbb66ecc>) es la del diseño institucional, fundado en una concepción flexible e innovadora de la democracia. Este es uno de esos espacios en los que el

diseño puede ponerse a prueba. Los invito a informarse sobre la ley (la nueva no existe así que hay que revisar tanto la anterior como los proyectos elaborados por otros grupos que ya circulan en el medio) y a pensar, desde la ciencia política, en cuál puede ser el mejor diseño para garantizar un escenario científico que sea democrático, creativo, participativo, inclusivo geográfica y sectorialmente y que dé garantías a la producción de conocimiento y a su utilización en beneficio de la sociedad.

Ya les robé mucho tiempo. Agradezco nuevamente este premio que inyecta nuevo carburante a mi trayectoria académica y les deseo un muy feliz y provechoso congreso.

La crítica a la realidad

Luis Arriaga¹

Intervención del Rector del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores del Occidente (ITESO), dentro del VIII Congreso Internacional de Ciencia Política “Desigualdad, corrupción y populismo” de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP)

Un cordial saludo desde el ITESO a esta comunidad de politólogos y politólogas. Permítanme comenzar por señalar que me pesa mucho no recibirlos presencialmente en el ITESO, tal como se tenía contemplado originalmente. Nos sentíamos honrados con ser la sede física de un evento académico con el prestigio del Congreso Anual de AMECIP. Nos pesa mucho que las circunstancias imperantes hagan imposible que nos visiten en el ITESO. Hago votos desde ahora para la virtualidad del congreso se acerque lo más posible a la riqueza de la interacción presencial.

El 2020 ha sido un año difícil y sorpresivo. Las crisis de salud, económica y social que trajo consigo la pandemia han desafiado la estabilidad de las instituciones políticas de nuestro país. Además, las desigualdades se han acentuado, así como sus consecuencias, y la violencia, la corrupción y el atropello de los derechos humanos no dan rastros de mejora. En medio de un contexto tan complejo resulta necesario detenerse y cambiar, aunque sea un poco, la perspectiva. A nueve meses de la llegada del COVID-19 a México, la ciudadanía parece estar fastidiada de cuidarse y de cuidar a los demás, lo cual es comprensible. Estamos bombardeados de malas noticias y, frente a este panorama, no es de extrañarse que las personas se paralicen en vez de movilizarse. Además, nuestros marcos interpretativos caen fácilmente en lógicas apocalípticas, lo cual lleva a que la ciudadanía tenga aún más motivos para no involucrarse en los asuntos de interés público.

Me gustaría referirme brevemente a los tres temas en que se centra este congreso. Frecuentemente se habla de la polarización en nuestro país, así como de llamados a la reconciliación. Sin embargo, estos discursos se centran, casi siempre, en la brecha entre las opiniones sobre asuntos públicos y rara vez en la distancia que existe entre los diferentes estratos sociales. Al hablar de la polarización imperante no debemos perder de vista que México es un país con enorme desigualdad en el ingreso. Tenemos un puñado de multimillonarios mientras que la mayoría de nuestra población vive en situación de pobreza, más aún tras la pandemia. Los llamados a limar las asperezas políticas en nombre de una supuesta unidad nacional a rajatabla, sin considerar la realidad material que subyace a esta polarización, no ayudan. Amplios sectores de la población no tomarán a bien aquellos llamados a la unidad que ignoran la desigualdad económica.

En cuanto al populismo, es necesario reconocer que no existe el populismo en estado puro, sino que hay experiencias heterogéneas, con variaciones importantes. No obstante, uno de los rasgos fundamentales que comparten los populismos es que el líder, casi siempre carismático, se asume como la personificación misma del pueblo. Estos regíme-

¹ Rector del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. S.J.

nes promueven, además, una visión débil de las instituciones y mantienen una antipatía generalizada hacia el pluralismo.

Permítanme referir a un documento religioso, pero no por ser tal, sino porque me parece profundo y reflexivo en su tratamiento del populismo. Me refiero a la más reciente encíclica papal *Fratelli Tutti*. Ahí, el papa Francisco sostiene que hay, guste a quien guste y pese a quien pese, líderes populistas que han sido capaces de interpretar el sentir de su pueblo, su dinámica cultural y sus tendencias sociales. Así, el servicio que prestan a su gente puede ser la base para un proyecto duradero de transformación y redistribución. No obstante, parte de los riesgos del populismo —continúa en su argumentación el Papa— residen en que el líder populista instrumentalice al pueblo y lo utilice para satisfacer sus propios intereses y perpetuarse en el poder. En ello, el líder se puede valer especialmente de la vaguedad de la noción de pueblo, que se presta a las más disím-bolas interpretaciones. Esta relación política puede agravarse, señala Francisco, hasta convertirse en un avasallamiento generalizado de las instituciones y de la legalidad a la figura carismática.

Tanto líderes populistas de derecha como de izquierda han manipulado la voluntad popular para sus fines. Algunos son autoritarios, otros no; no obstante, es frecuente que polaricen a la sociedad, reten a la democracia representativa y pongan en jaque la división de poderes. Según el politólogo Kurt Weyland, el populismo puede definirse como una estrategia política mediante la cual un líder personalista busca o ejerce el poder gubernamental basado en el apoyo directo, no mediado y no institucionalizado de un gran número de seguidores no organizados. Esta relación directa, cuasipersonal, pasa fácilmente por encima de las instituciones y las subordina a la voluntad personal del líder. De ahí deriva al potencial de los populistas para dividir a la sociedad y tratar de limitar la diversidad en la opinión pública. Más preocupante aún es que una sociedad polarizada es incapaz de llegar a acuerdos amplios y de largo plazo, lo cual, lejos de construir ambientes democráticos, los debilita.

En materia de corrupción, como se sabe, México ocupa el lugar 130 de 198 en materia de percepción de corrupción, de acuerdo con el Índice de Transparencia Internacional. Y permítanme conectar el análisis de la corrupción con el de la desigualdad. Al contrario de lo que se cree, desigualdad y corrupción —dos fenómenos en apariencia diferentes entre sí— mantienen una estrecha relación. La corrupción, además de generar enormes pérdidas económicas, lastima la vida de miles de personas violando sus derechos civiles, políticos, económicos y sociales. En México, no hay familias más afectadas por la corrupción que las familias más pobres. Como ha documentado Transparencia Mexicana, las familias que ingresan un salario mínimo o menos llegan a pagar una tercera parte de su ingreso en corrupción en trámites y servicios, es decir, más del doble que el promedio de todas las familias. En un país fragmentado y con instituciones frágiles, la corrupción debilita el estado de derecho y termina por imponerse quien tiene más dinero y poder, dejando en la desprotección al resto de la población, especialmente a los más vulnerables.

Termino esta intervención por donde comencé. Sostengo que es urgente cambiar nuestras narrativas para que los problemas que nos aquejan actualmente dejen de sentirse inabarcables. En lugar de sembrar desconfianza, sospecha y polarización, necesitamos discursos y sobre todo propuestas que siendo modestas no dejen de ser reconciliadoras.

Como académicos, me parece que debemos entablar conversaciones que inviten no solo a hacer una crítica constante de la realidad, sino también a escuchar la pluralidad de voces, intereses y necesidades que caracterizan a nuestra sociedad. En este sentido,

estoy seguro de que los conferencistas magistrales de talla mundial invitados a este congreso —Susan Rose-Ackerman, Adela Cortina, Gerardo Munck, Claus Offe y Ronald Inglehart— brindarán reflexiones interesantes en materia de desigualdad, corrupción, populismo y otros temas.

Siendo hoy martes 8 de diciembre de 2020 declaro formalmente inaugurado el VIII Congreso Internacional de Ciencia Política. Bienvenidos todos y bienvenidas todas.

Muchas gracias.

Conferencia Magistral

Erradicación de la pobreza y cosmopolitismo democrático en un mundo global

Adela Cortina¹

Ante todo quiero agradecer muy cordialmente a los organizadores de este VIII Congreso Internacional de Ciencia Política la invitación a participar en un encuentro que goza de tan gran prestigio, junto a personalidades de primera magnitud. Es para mí un honor intervenir en él.

Ciertamente, el congreso debía haberse celebrado en Guadalajara, pero llegó de improviso el coronavirus, y no solo obligó a retrasarlo, sino también a hacerlo virtual. Con lo cual tal vez se ha ganado en audiencia, extendida por toda la tierra, pero hemos perdido la ocasión de encontrarnos en la bella ciudad de Guadalajara, personalmente, cara a cara. Un regalo este del encuentro personal que nunca habíamos apreciado tanto como ahora que lo hemos perdido, esperemos que por corto tiempo.

I

1. Vivimos tiempos de sindemia

El tema que me propongo desarrollar es “Erradicación de la pobreza y cosmopolitismo democrático en un mundo global”, y para tratar sobre él empezaré, como no puede ser menos en los tiempos que corren, mencionando la crisis sanitaria, económica, social y medioambiental en que nos ha sumido el coronavirus, la actual peste. Ese jinete que cabalga junto a la muerte, el hambre y la guerra, según el libro del *Apocalipsis*, aunque ahora se están dando muy diferentes interpretaciones de estos espíritus destructivos, porque se habla de las grandes plataformas, la financiarización de la economía, el ciberterrorismo, el narcotráfico o la corrupción. Sin embargo, es importante puntualizar para nuestro tema que se ha dicho con buen acuerdo que la epidemia que sufrimos más que una pandemia, como ha diagnosticado la OMS, es una *sindemia*.²

Recordemos cómo la médico antropóloga Merrill Singer acuñó el término en los años 90, aclarando que un enfoque sindémico de una epidemia revela interacciones biológicas y sociales, que son importantes para el pronóstico, el tratamiento y la política sanitaria. En 2017 Merrill Singer y sus colegas escribieron que un enfoque sindémico proporciona una orientación a la medicina clínica y la salud pública muy diferente, mostrando cómo un enfoque integral para tratar la enfermedad puede tener mucho más éxito que simplemente controlar la enfermedad epidémica tratando a los pacientes individuales. Por el contrario, la sindemia se inserta en los grupos sociales, en los *clusters*, en relación

¹ Universidad de Valencia, España.

² Richard Horton, “Offline: COVID-19 is not a pandemic”, *The Lancet* (2020), vol. 396, issue 10255, p. 874, sept. 26.

con condiciones sociales adversas, como la pobreza, la estigmatización o la explotación, porque afecta a la infección y otras enfermedades no transmisibles que agravan la situación. Para los mil millones más pobres del mundo las enfermedades no-transmisibles forman una tercera parte de la carga de sus enfermedades.

En un reciente trabajo de septiembre de este año, publicado en *The Lancet*, entiende Richard Horton, redactor jefe, que la COVID-19 no es solo una pandemia, sino una sindemia, y que acercarse a ella como una sindemia permite entenderla en toda su amplitud y extraer consecuencias que afectan a la sanidad, pero también a la educación, el empleo, la vivienda, la alimentación y el medio ambiente. El problema no es solo clínico, sino también de pobreza y desigualdad.

Y, ciertamente, para remontar la actual crisis es necesario tener en cuenta todas las dimensiones sociales y hacer al menos tres cosas: analizar las carencias que ya estaban presentes en nuestro mundo pero han salido a la luz con más claridad y se han agudizado con la crisis sanitaria, tomar medidas para superarlas, que afectan al ámbito sanitario, pero también al social, económico y político, y aprovechar cuanto hayamos podido aprender de tanto sufrimiento para construir un futuro distinto desde un punto de vista integral. En principio, podemos aprender que somos vulnerables, y no inmortales, como afirma un cierto transhumanismo, cultivado en Silicon Valley, que la solidaridad es indispensable para la supervivencia, que es necesario invertir en protección sanitaria de modo que los materiales no dependan de un solo país o de unos pocos (lo que se ha llamado “nacionalismo estratégico”), hacer de la investigación científica una prioridad, acompañándola del cultivo de las ciencias sociales y las humanidades, quebrar la brecha digital, pero muy especialmente combatir la pobreza porque el contagio, las muertes y las consecuencias de los confinamientos empeoran según el lugar y el distrito postal.

De entre estos problemas y dado que disponemos de un espacio escaso, lo cual es una ventaja, siguiendo la sabia enseñanza de Baltasar Gracián: “lo bueno, si breve, dos veces bueno; lo malo, si breve, no tan malo”, elegiremos uno solo, el de la pobreza involuntaria y la obligación de erradicarla, que compromete a cada uno de los países, pero es a la vez una cuestión de justicia global, porque para resolverlo es necesario trabajar en cada uno de los países, pero a la vez trascenderlos e ir conformando o bien una gobernanza global o bien una sociedad cosmopolita. Precisamente la crisis ha mostrado con toda claridad que las personas y los países son interdependientes, que cada uno por sí solo —persona o país— es insuficiente para resolver problemas cruciales, como el de la sindemia o el de la pobreza. *Del vínculo entre la obligación de erradicar la pobreza y la necesidad de una justicia global, sea en forma de gobernanza global o de sociedad cosmopolita, es de lo que se ocupa este texto.*

2. Erradicar la pobreza: un compromiso internacional en el inicio del Tercer Milenio

A pesar de las muchas discusiones al respecto y de la dificultad de precisar las raíces históricas, puede decirse que es en los años 90 del siglo XX cuando cobra un mayor vigor el proceso de globalización, gracias a tres factores fundamentalmente: la revolución informática, el abaratamiento de los transportes y la desregulación de los mercados. En los últimos tiempos, con las revoluciones 4.0 y 5.0, con las aportaciones de las tecnociencias, se agudiza ese proceso por el que llegamos a un mundo cada vez más interconectado. Y justamente esta es la esencia de la globalización, que los distintos lugares del globo están cada vez más conectados entre sí, que son interdependientes, de modo que la actuación

en un lugar de la tierra repercute en otros, que los distintos países son interdependientes y que hay bienes y males comunes sobre los que es preciso tomar decisiones. Desde dónde vayan a tomarse esas decisiones y para quiénes se tomen es una cuestión clave para conseguir que se trate de lo que el Premio Princesa de Asturias de Ciencias Sociales 2020, Dani Rodrik, llamaría una “buena globalización”. En este punto se inserta el presente texto.

En septiembre del año 2000 las Naciones Unidas quisieron dar a conocer cuáles deberían ser los proyectos a llevar a cabo para ese nuevo tiempo y para la humanidad en su conjunto, y, en la línea de los planes para el desarrollo, presentaron en Nueva York la Declaración del Milenio, que contenía ocho objetivos. Los 189 países miembros se comprometieron a intentar alcanzar esos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015, y con ese fin los acompañaron de 28 metas concretas y de indicadores para medir el grado de cumplimiento. El primero de esos objetivos consistía en erradicar la pobreza extrema y el hambre y el PNUD debería ser el organismo encargado de coordinar los esfuerzos comunes. Se trataba de reducir entre 1990 y 2020 la proporción de personas que sufren hambre, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar diario, conseguir empleo productivo y digno para todos, rechazando el trabajo infantil.

Ciertamente, se avanzó en esta dirección, pero sin alcanzar las metas fijadas. En todo el mundo el porcentaje de gente que vive en la pobreza extrema se redujo a la mitad. Según la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo en informe del 5 de noviembre de 2014, “El mundo ha alcanzado el objetivo de reducir la pobreza cinco años antes de lo previsto. En las regiones en desarrollo la proporción de personas que vive con menos de 1.25 dólares al día cayó del 47% en 1990 al 22% en 2010. Aproximadamente 700 millones de personas menos vivían en condiciones de pobreza extrema en 2010 que en 1990. Todavía quedaba mucho por hacer obviamente.

Como es sabido, estos objetivos se ampliaron a 17 en septiembre de 2015, con 169 metas, tras negociaciones entre los 193 estados miembros y sobre todo, después de ampliar el número de interlocutores y dirigirse tanto al mundo político, al económico como a la sociedad en su conjunto. El 1 de enero de 2016 se puso en marcha la llamada Agenda 2030, o también los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), y aunque todos parecen tener igual importancia, no es irrelevante que el primer objetivo sea nuevamente poner fin a la pobreza, pero ahora en todas sus formas en todo el mundo, erradicar la pobreza sin más. Para lograrlo hay que “fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, que es el objetivo 17. Vendría aquí a expresarse claramente, como decía el rótulo del libro de Jeffrey Sachs, *El fin de la pobreza y cómo conseguirlo*, que esa es una meta obvia, básica, de Naciones Unidas.³ Y como afirmaba el lema del Banco Mundial, “nuestro sueño es un mundo sin pobreza”.

A la altura de 2020, el Informe sobre los ODS de Naciones Unidas, en relación al primer objetivo, “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todas partes”, señala que antes de la COVID-19 el mundo estaba lejos de acabar con la pobreza para 2030, y que la COVID-19 causa el primer aumento de la pobreza global en décadas. Añade 71 millones de oprimidos por la pobreza extrema en 2020 y también aumentan la inseguridad alimentaria y el hambre.

³ Jeffrey Sachs, *El fin de la pobreza y cómo conseguirlo*, Debate, Barcelona, 2005; Adela Cortina y Gustavo Pereira (eds.), *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen*, Tecnos, Madrid, 2009.

El principal problema para el desarrollo humano en estos tiempos de globalización es el de la pobreza, sin más adjetivos. Una percepción bien realista que contrasta con el hecho de que la riqueza producida por el proceso globalizador, no digamos ya por las revoluciones 4.0 y 5.0, debería permitir que todos los seres humanos tuvieran ampliamente cubiertas sus necesidades básicas. La humanidad cuenta con los medios materiales como para que se pueda producir ahora, en la teoría y en la práctica, lo que podríamos llamar una *Tercera Ilustración sobre la pobreza*, siguiendo la secuencia histórica de que nos habla Martin Ravallion, Presidente de la Sociedad para el Estudio de la Desigualdad Económica, en su excelente libro *The Economics of Poverty*.⁴ Porque, ciertamente, que la pobreza se reduzca no es suficiente, es una obligación acabar con ella.⁵

3. ¿Una Tercera Ilustración sobre la pobreza?

En efecto, en su texto recuerda Ravallion cómo el pensamiento sobre la pobreza ha cambiado radicalmente desde los primeros autores que hablaron de ella hasta nuestros días y considera que pueden distinguirse dos escalones clave en esa historia, que él denomina Primera y Segunda Ilustración sobre la Pobreza, cada uno de los cuales se extiende unos 20 años.⁶

No puedo dejar de mencionar una cierta prehistoria, en la que figura como pionero el *Tratado del socorro de los pobres* de Juan Luis Vives (1526), el más célebre de los estudiantes de la Universidad de Valencia.⁷ El *Tratado del socorro de los pobres* tiene por objeto, en principio, averiguar el número y los tipos de pobres para contar con datos adecuados y proponer medidas para aliviar a los pobres, intentando introducir racionalidad. Ciertamente, son ante todo medidas dirigidas a proteger a la sociedad de los ladrones, las enfermedades contagiosas, las hechiceras y los truhanes, de suerte que “estas cosas no las debe tener en poco el que gobierna el pueblo, así por dar remedio a las tales enfermedades como por excusar que no se derramen por muchos. En verdad no es sabio gobernador ni zeloso del bien común el que permite andar tan gran parte de la ciudad, como son los pobres, no solamente inútiles pero aun dañosos, a sí y a los otros”.⁸

Sin embargo, el tratado no se contenta con analizar la situación de los pobres y proponer medidas para evitar que sus males se extiendan al conjunto de la sociedad, sino que también reconoce expresamente que “es cosa vergonçosa para nosotros los cristianos, a quien ninguna cosa tanto se nos encarga como la caridad, y sola ella creo que se nos encarga, consentir que entre nosotros aya a cada passo tantos pobres y mendigantes. A donde quiera que vuelvas los ojos verás mil pobrezas y mil neccessidades, mil manos forçadas a pedir de pobreza”.⁹

Con esta doble raíz de protección y promoción, lo bien cierto es que Luis Vives dio un gran paso en la lucha contra la pobreza al defender que no debía dejarse en manos de las instituciones caritativas y de la limosna individual, sino que debían asumirla los poderes públicos, en este caso los municipios, y tomar como base el estudio de la situación.

4 Martin Ravallion, *The Economics of Poverty. History, Measurement and Policy*, Oxford University Press, 2016.

5 Adela Cortina, *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*, Paidós, Barcelona, 2017, cap. 7.

6 Martin Ravallion, 2016, pp. 593 y 594, *passim*; Cortina, 2017, cap. 7.

7 Juan Luis Vives, *Tratado del socorro de los pobres*, Pre-textos, Valencia, 2006.

8 Vives, 2006, p. 173 (Cortina, 2017, p. 136).

9 Vives, 2006, p. 174 (Cortina, 2017, p. 136).

Como bien dice Muñoz Machado, las propuestas de Vives “se separaron de las formas tradicionales de la práctica de la caridad, orientándolas hacia la municipalización y burocratización de la asistencia social”. Estaba germinando esa Primera Ilustración sobre la pobreza, e incluso lo que siglos más tarde sería el Estado del Bienestar.¹⁰

La Primera Ilustración sobre la pobreza se produciría a fines del siglo XVIII, en los tiempos de la primera revolución industrial, el parlamentarismo en Gran Bretaña, la máquina de vapor y la madurez de las teorías del contrato social. En esta Primera Ilustración emerge el respeto por los pobres como *una cuestión social*, y no solo como una cuestión personal o grupal: la economía ha de producir bienestar, incluyendo a los pobres. Es la visión, muy especialmente, de Adam Smith, quien defiende una concepción más amplia de *welfare*, basada en el dominio de la población sobre las mercancías.¹¹ Por otra parte, asegura también Smith con una afirmación que hoy no puede ser más actual, que la corrupción de nuestros sentimientos morales es ocasionada por la disposición a admirar a los ricos y los grandes, y a despreciar o ignorar a los pobres y de baja condición.¹² Desgraciadamente, la aporofobia es una tendencia universal, como he tratado de mostrar en mi libro *Aporofobia, el rechazo al pobre*, de 2017.

Pero también esa época del siglo XVIII es la que establece el fundamento para que cambie la concepción sobre la pobreza *al afirmar que toda persona tiene dignidad, y no un simple precio*, que vale por sí misma y no se le debe instrumentalizar. La formulación kantiana del Imperativo del Fin en Sí mismo sería la mejor expresión de este fundamento de lo que será un *derecho* de los pobres a ser empoderados y de la obligación del Estado de actuar. Esto es lo que se sigue de la célebre formulación, que dice así: “Obra de tal manera que trates a la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre al mismo tiempo como un fin y nunca solamente como un medio”.¹³ Los seres humanos tienen dignidad, y no un simple precio, y por eso se constituyen como fin limitativo de las acciones (no dañará), pero también como fin positivo: sí que les empoderarás.¹⁴ Esto requiere una base material y cultural sin la que las personas no pueden ejercer su libertad de un modo igual, que es lo que pide un Estado republicano,¹⁵ al que hoy llamaríamos “democrático”.

Sin embargo, es en la *Segunda Ilustración* sobre la pobreza cuando aparecen otras dos claves esenciales: la pobreza no es inevitable, porque desde la revolución industrial se ha ido produciendo riqueza suficiente para que todos los seres humanos tengan recursos materiales para satisfacer sus necesidades básicas y para llevar una vida digna; pero además se reconoce el derecho de las personas a que la sociedad les ayude a superar la pobreza involuntaria. No ser pobre involuntariamente es un derecho que los Estados deben satisfacer, por eso es un deber de los Estados eliminar la pobreza involuntaria. No solo es una cuestión de caridad personal o grupal, que siempre es bienvenida, sino un deber de las instituciones.

10 Santiago Muñoz Machado, *Sobre la pobreza y el derecho*. Discurso de investidura como Doctor “Honoris Causa” por la Universidad de Valencia, Valencia, 7 de marzo de 2013, p. 25.

11 Para el enfoque ético de la economía en Adam Smith ver Jesús Conill, *Horizontes de economía ética. Aristóteles, Adam Smith, Amartya Sen*, Tecnos, Madrid, 2004.

12 Adam Smith, *La teoría de los sentimientos morales*, Alianza, Madrid, 1997, p. 138.

13 Immanuel Kant, *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*, Alianza, Madrid, 2002, p. 116.

14 Immanuel Kant, *La Metafísica de las Costumbres*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 249 y 250.

15 M^a Julia Bertomeu, “Pobreza y propiedad. ¿Cara y cruz de la misma moneda? Una lectura desde el republicanismo kantiano”, *Isegoría*, 57 (2017), pp. 477-504.

Ciertamente es en el Estado del Bienestar en los años sesenta y setenta del siglo XX, en el que se extiende la convicción de que la pobreza es una coacción, posiblemente la más importante, a la libertad y a la autosatisfacción de las personas. Existe un consenso, al menos verbalmente, en la convicción de que la pobreza es inaceptable, aunque continúen los debates sobre cómo eliminarla¹⁶. El Estado del Bienestar, que, a mi juicio, debería configurarse como un Estado de Justicia, es el que se compromete a poner las bases para eliminar la pobreza, no sólo como una defensa de la sociedad frente a las deplorables consecuencias de la pobreza, que también, sino sobre todo como una tarea de protección y promoción de quienes son involuntariamente pobres, como un derecho de los ciudadanos, al que corresponde el deber de los Estados¹⁷. Como bien dice Onora O'Neill, es importante descubrir los derechos, pero igualmente al menos, señalar quiénes tienen el deber de protegerlos. Desgraciadamente, el Estado del Bienestar cobró cuerpo en muy pocos países, cuando lo bien cierto es que la forma más digna y expeditiva de acabar con la pobreza y el hambre hubiera consistido —a mi juicio— en universalizar este tipo de Estado de Justicia. Dar cuerpo social, político y económico a la economía social de mercado, a la socialdemocracia, en el nivel mundial.

Sin embargo, el Estado del Bienestar solo prendió en un reducido número de países, e incluso en ellos ha venido entrando en crisis desde fines del siglo pasado al menos, en parte, porque la interdependencia que aflora con la globalización, imposibilita que cada Estado en solitario pueda hacerse cargo de pertrechar a los ciudadanos de los bienes primarios (Rawls), de satisfacer sus necesidades básicas (Streeten, Gasper), de proteger sus derechos de primera y segunda generación (Pogge) o de empoderar sus capacidades básicas (Sen, Nussbaum, Crocker, Comim, Pereira).¹⁸

Precisamente en aquel tiempo la pregunta, lanzada por Sen en la Conferencia Tanner en la Universidad de Stanford, en mayo de 1979 “Equality of What?”, puso sobre el tapete la cuestión de lo que Dworkin llamó la “virtud soberana”, la igualdad,¹⁹ y las distintas respuestas necesitan trascender el ámbito del Estado hacia una justicia global. Pero —y aquí surge una contradicción palmaria— precisamente la globalización produce una riqueza antes inusitada, capaz de poner fin a la pobreza en el nivel mundial, cuando, a mayor abundamiento, es imposible determinar que esa riqueza la produce un solo país. Como también es imposible combatir la corrupción, que es una de las causas de la pobreza, desde un solo país, cuando las tramas de corrupción pueden ser globales, cuando los paraísos fiscales eluden la vigilancia de los gobiernos.²⁰

16 Ravallion, 2016, p. 593.

17 Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza, Madrid, 1997, cap. III.

18 John Rawls *Collected Papers* (edited by Samuel Freeman), Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1999, pp. 452-455; Paul Streeten et alii, *First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, Oxford University Press, 1981; Desmond Gasper, *The Ethics of Development—from Economism to Human Development*, Edinburgh Press, 2004, Sage Publications, 2005; Thomas Pogge, *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona, 2005; Amartya Sen, *La idea de la justicia*, Taurus, Madrid, 2010; Martha C. Nussbaum, *Las mujeres y el desarrollo humano*, Herder, Barcelona, 2002; David A. Crocker, *Ethics of Global Development*, Cambridge University Press, 2008; Flavio Comim, Martha C. Nussbaum (eds.), *Capabilities, Gender, Equality: Towards Fundamental Entitlements*, Cambridge University Press, 20014; Adela Cortina y Gustavo Pereira (eds.), 2009.

19 Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2000.

20 Adela Cortina, “Corrupción política: eliminar el anillo de Giges y construir relatos positivos”, en *Pensamiento Iberoamericano, Los desafíos de la política*, 3ª época/01/2018, pp. 107-115.

En tiempos de globalización se hace entonces necesario —a mi juicio— trabajar en una *Tercera Ilustración* sobre la pobreza, en la teoría y en la práctica, que exigiría una Justicia Global, y no solo una justicia de los Estados Nacionales, ni siquiera solo internacional. Las revoluciones 4.0 y 5.0 vendrían a aumentar la posibilidad de atender a las necesidades de todos los seres humanos y al cuidado de la naturaleza. Ese es uno de los desafíos éticos, políticos, económicos y jurídicos de nuestro tiempo, que es ya ineludible.

Sin embargo, una justicia global, sea en forma de gobernanza global, sea en forma de sociedad cosmopolita, parece imposible.

II

4. Exigencias globales e imposibilidad de una justicia global

En efecto, ya en su artículo seminal “The Problem of Global Justice” de 2005, Thomas Nagel recordó que no hay justicia fuera del Estado, y que siendo así que no existe un Estado global, tampoco puede haber justicia global.²¹ A su juicio, en tiempos de globalización una moral humanitaria inspira obligaciones que van más allá de los límites de los Estados, incluyendo la protección de derechos humanos universales y podríamos decir que los Objetivos del Desarrollo Sostenible, pero esas obligaciones no pueden convertirse en exigencias de justicia, porque falta el monopolio de la fuerza que solo se encuentra en manos del Estado. Si Hobbes estaba en lo cierto —llega a decir Nagel— la idea de una justicia global sin un gobierno mundial es una quimera.²²

¿Qué puede hacerse en el mundo económico para abolir la pobreza extrema global en ausencia de una soberanía global? Es verdad que el espacio de la política global, fuera del Estado, es incomparablemente más rico que en el tiempo de Hobbes, que existen muchas formas de cooperación organizada, pero, según Nagel, un orden normativo más allá de un *mínimo humanitarismo moral* surge solo cuando el Estado fortalece reglas en nombre de los que están sometidos a ellas. Un orden normativo que vaya más allá de un humanitarismo moral mínimo solo puede mantenerse cuando una autoridad central da fuerza al cumplimiento mediante la coacción en nombre de los que están sujetos a esas reglas; es decir, cuando los individuos están sujetos al imperio de la ley y son ciudadanos en la república. Nagel liga la moralidad política de la justicia igualitaria a esta coautoría de la ley coactiva y, por tanto, confina las exigencias a los coautores. Las exigencias normativas, más allá de ese humanitarismo, sólo emergen con el Estado. “Extra Rempublicam nulla Justitia”.

El artículo de Nagel suscitó una viva polémica en el mundo de lo que tradicionalmente se llamaron “Morals”, empezando por la réplica de Cohen y Sabel, quienes discuten el estatismo fuerte de Nagel y consideran que la política global genera normas procedimentales y sustantivas.²³ El debate sigue teniendo hoy un gran vigor²⁴ (Brock, 2009).

Entiendo que la globalización es un fenómeno asimétrico, porque favorece de modo desigual a personas y países y porque la interdependencia entre los distintos países es

21 Thomas Nagel, “The Problem of Global Justice”, *Philosophy and Public Affairs*, 33, n. 2, 2005, pp. 113-147.

22 Nagel, 2005, p. 115.

23 Cohen, Joshua & Sabel, Charles, “Extra Rempublicam Nulla Justitia?”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 34, l.2, 2006, pp. 147-175.

24 Gillian Brock, *Global Justice: A Cosmopolitan Account*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

asimismo asimétrica. Pero también porque desde el *punto de vista político* no existe un gobierno mundial capaz de controlar los movimientos económicos y sociales, no se ha construido aquel Estado mundial o aquella confederación de Estados de la que hablaba Kant, capaz de garantizar el nacimiento y la supervivencia de una sociedad cosmopolita, tampoco una auténtica gobernanza global. Mientras los problemas económicos y sociales son globales, la política es nacional o, a lo sumo, internacional, con organismos internacionales que no funcionan de forma democrática, como la ONU, el BM, la OMC o el FMI, que no pueden ser el germen de una democracia global. Por no hablar de los grupos “G”, que aglutinan a representantes de los países más poderosos de la tierra, pero no son elegidos democráticamente en el nivel global.

A pesar de que algunos académicos proponen un nuevo contrato social interno en cada uno de los Estados, ese contrato nunca ha existido en una gran cantidad de países y en aquellos en que ha existido, no bastaría una reformulación, porque ese pacto tendría que asentarse sobre acuerdos que trascienden cada país. Una Tercera Ilustración sobre la pobreza exigiría mucho más que solo un nuevo contrato social interno a cada uno de los Estados, porque, una vez más, problemas como el de la pandemia que estamos sufriendo muestran a las claras que las soluciones deben ser globales, como ocurre también con el cambio climático y los bienes comunes.²⁵ Es ineludible potenciar o bien una gobernanza global, una sociedad cosmopolita, o bien una articulación de ambas.

La gobernanza global que ha propuesto Naciones Unidas pretende distribuir con justicia bienes públicos, pero continúa centrada en la capacidad de la comunidad internacional, en la interacción entre los distintos Estados, de llevar a cabo sus compromisos en el nivel global, asumiendo también el potencial de la sociedad civil.²⁶ A mi juicio, hoy por hoy sigue siendo un bosquejo bienintencionado. Pero puede ser la forma de ir construyendo esa suerte de gobierno mundial que haga posible una ciudadanía cosmopolita, sea a través de la creación de un Estado mundial democrático, sea a través de la articulación de uniones supranacionales que compartan la soberanía con los Estados nacionales. Mi propuesta sería la de un cosmopolitismo democrático en un formato u otro, porque no se trata en modo alguno de defender un estatismo fuerte, en el sentido de Nagel, sino de entender que los afectados por un mundo global deben ser de algún modo sus agentes. Se trataría, en cualquier caso, de un cosmopolitismo liberal-social, que actualice en el nivel mundial lo mejor del Estado del Bienestar. El “humanitarismo ético” del que habla Nagel sería la fuente de inspiración de un cosmopolitismo político y jurídico, en el que los ciudadanos obrarían como sujetos agentes y como destinatarios, con la forma de una democracia liberal-social, empeñada, entre otras cosas, en acabar con la pobreza.

5. Cosmopolitismo democrático y erradicación de la pobreza

La necesidad de construir una comunidad en la que todos los seres humanos puedan ser ciudadanos, sin exclusión, tiene una larga historia y se hace todavía más patente en tiempos de globalización: quienes son afectados por el proceso globalizador, para mal y

25 Para los bienes comunes ver Álvaro Ramis, *Bienes comunes y democracia*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2017.

26 Martin Hewson and Timothy J. Sinclair (eds.), *Approaches to Global Governance Theory*, State of New York University Press, Albany, 1999.

para bien, tienen que poder ser protegidos de sus malas consecuencias y a la vez beneficiarios de sus ventajas, y precisamente por eso los afectados con capacidad de decisión sobre la forma de llevar adelante el proceso tienen que ser de algún modo sujetos agentes del mismo, han de tener en él una voz significativa.

Esta necesidad se sustanciaría en una suerte de sociedad cosmopolita, cuyos trazos es preciso ir dibujando, contando con el legado histórico, con la situación presente y con las piezas de las que ya disponemos para construirla. La meta es conseguir que las personas, como ciudadanas de una comunidad política mundial, puedan participar de algún modo en las decisiones que les afectan, pero contando con el bagaje material y cultural necesario para hacerlo. Los afectados deberían ser, de alguna manera, agentes. No es extraño que, desde hace tres décadas al menos, coincidiendo con la agudización del proceso globalizador, la bibliografía sobre cosmopolitismo haya aumentado prodigiosamente, arrojando un volumen abrumador en sus distintas versiones moral, legal, política, epistemológica, económica y cultural. Ni es extraño tampoco que desde los años 90 del siglo pasado venga floreciendo un cosmopolitismo democrático.²⁷

Caracterizar el cosmopolitismo no es fácil, dada la gran cantidad de formas que reviste, pero hay un cierto consenso en aceptar que se refiere a la idea de que los seres humanos pertenecen a una única comunidad, en la que todos deben ser incluidos y que debe ser cultivada. Este “núcleo nebuloso”, por usar la expresión de Kleingeld,²⁸ puede precisarse como la creencia y la teoría de que todos los seres humanos, sea cual fuere su raza, género, religión o filiación política, pertenecen, o deberían pertenecer a una sola comunidad.²⁹ Así lo entendió ya el estoicismo al señalar que todos los seres humanos forman parte de dos comunidades: aquella en la que nacen contingentemente y que se construye desde la disyuntiva entre “los ciudadanos de la polis y los que quedan fuera”, y la cósmica, en la que todos están inscritos esencialmente, porque gozan de la razón, que les hermana. La comunidad cósmica —que no cosmológica— incluye a todos los seres humanos como ciudadanos del mundo, es incluyente.

Naturalmente, la concreción de qué es lo que hermana a los seres humanos ha ido cambiando a lo largo de la historia, acogiendo también sentimientos y emociones, no solo la razón, la capacidad de los seres humanos de ser agentes, sino también su vulnerabilidad, que debe ser protegida. Desde un punto de vista filosófico, el cosmopolitismo ha sido contemplado desde distintas perspectivas: estoica, iusnaturalista, kantiana, utilitarista, dialógica, teológica, entre otras. De ahí que se entiendan de diverso modo tanto la concepción misma como la forma de cultivarlo. Pero podrían asignarse cuatro rasgos comunes:³⁰ 1) es global, y no internacional, 2) incluye elementos de un universalismo normativo, porque todos los seres humanos tienen igual estatus moral y comparten características esenciales, 3) se focaliza en las personas, en los ciudadanos del mundo, y no en las naciones, tribus o pueblos, 4) la comunidad global ha de cultivarse, intentando la comprensión de las culturas diferentes de la propia y convivir con ellas, acogiendo un cosmopolitismo cultural. No se trata de apostar por una sola cultura, si

27 Daniele Archibugi, “Cosmopolitan Democracy and its Critics: A Review”, *European Journal of International Relations*, vol. 10/3, 2004, pp. 437-473.

28 Pauline Kleingeld, *Cosmopolitanism*, Stanford Encyclopedia of philosophy, 2006.

29 Georg Cavallar, *Kant's embedded cosmopolitanism. History, Philosophy, and Education for World Citizens*, Manfred Baum, Bernd Dörflinger und Heiner F. Klemme (Hg.) Kantstudien-Ergänzungshefte, B. 183, Walter de Gruyter, Berlin/Boston, 2015, p. 4.

30 Cavallar, 2015, p. 4.

es que existe una cultura en estado puro, como bien apunta Appiah, entre otros, sino de considerar la diversidad como un valor.

En cuanto a las variedades del cosmopolitismo,³¹ el moral recuerda hoy que la protección de los derechos humanos requiere obligaciones universales, que han de organizarse para que no queden desprotegidos; el político apela a un cierto orden global, que trascienda el derecho internacional, y pueda tomar la forma de un Estado mundial o de una federación de Estados con soberanías compartidas; el cultural acoge la diversidad de culturas y pide que se reconozcan en su particularidad; en cuanto al económico, en el siglo XVIII mantenía que el mercado ha de convertirse en una esfera global única de libre comercio. Pero últimamente, como el libre intercambio se ha degradado en neoliberalismo, el cosmopolitismo económico clásico se ha reformulado incluyendo elementos del moral y el político, como era en realidad propio de Smith. En cuanto al cosmopolitismo epistemológico, es un método para pensar la realidad, una orientación cognitiva ineludible.

Naturalmente, cuando se avanza una propuesta, como es el caso de este texto, es necesario preguntar, atendiendo a los críticos, si es viable —o es una utopía— y si es deseable. Empezaré por responder a la cuestión de la viabilidad, aclarando desde el comienzo que no se trata de una utopía, sino de una idea regulativa, en el sentido kantiano de la expresión, que debe servir como orientación para la acción y como crítica de las situaciones actuales. Y así entendida la propuesta, existen ya trazos de su viabilidad, porque en la tercera década del siglo XXI la clave del cosmopolitismo kantiano, el compromiso ético de proteger del daño a las personas, que son fines en sí mismas, y de empoderarlas para que puedan llevar adelante sus proyectos de vida buena, se ve posibilitada y apoyada en virtud de transformaciones sustanciales.

1) Desde un punto de vista epistemológico, se ha hecho necesario, por decirlo con Ulrich Beck, un *cosmopolitismo epistemológico*, una “mirada cosmopolita” ante el proceso empírico de globalización, informática y financiera, que supone enfrentarse a la realidad con “sentido del mundo, sentido de la ausencia de fronteras”.³² A la hora de investigar la realidad asumir una metodología nacionalista, centrada en la propia nación, es miope, y se hace necesario adoptar un punto de vista cosmopolita.

Por otra parte, aunque Beck entiende que el cosmopolitismo ha dejado de ser solo una idea racional y ha pasado a “emigrar de los sueños filosóficos a la pura y simple realidad”,³³ sigue asumiendo, como es obvio, que es necesario bosquejar la idea de un cosmopolitismo tal como debería ser. El cosmopolitismo filosófico debería responder normativamente a las exigencias de un cosmopolitismo fáctico, sociológico. Podemos decir entonces que el resurgimiento de nacionalismos que pretenden cerrar filas frente al resto del mundo es el preocupante ascenso de la miopía, incapaz de entender la realidad y de dar orientaciones acertadas para la acción. Si bien es cierto, que —a mi juicio— ese cosmopolitismo debe estar arraigado en las comunidades concretas y en los contextos concretos de acción. En México, España y cualquier otra nación.

En segundo lugar, desde el siglo XVIII al XX se ha producido la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948), que encomienda la protección de esos derechos a los Estados, a la educación y a sus propios organismos. Pero, como hemos dicho, si solo los Estados tienen capacidad coactiva para obligar a que se respe-

31 Cavallar, 2015, pp. 4 y 5.

32 Ulrich Beck, *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona, 2005, p. 12.

33 Ibid, p. 10.

ten esos derechos en el área de su competencia, y no existe ningún organismo capaz de proteger las exigencias de una justicia global, es una exigencia de justicia y no un simple deber de benevolencia, construir algún tipo de gobernanza global con legitimidad suficiente para defender los derechos de las personas, sea mediante coacción o mediante acuerdo. No se trata de un deber de obligación imperfecta, sino perfecta.

No es extraño que en la bibliografía de filosofía práctica proliferen la preocupación por una justicia global y por una sociedad cosmopolita en trabajos como los de Appiah, Archibugi, Beck, Brock, Caney, Habermas, Nagel, Nussbaum, Parekh, Pogge o Sen, aunque —como bien dice O'Neill—, no se suele distinguir entre la justicia internacional y la cosmopolita.³⁴

3) En tercer lugar, los protagonistas del orden global no son solo los Estados y las distintas formas de organización política (supranacional, internacional), sino también la sociedad civil, que no es ya solo la sociedad civil burguesa de que hablaba Hegel, sino muy a menudo una sociedad civil-civil. No solo una *bürgerliche Gesellschaft*, en la que cada uno es fin para sí mismo y los demás no son nada para él, de modo que se atienen a leyes generales solo en provecho propio, sino una sociedad civil empeñada en la tarea de defender intereses universales.³⁵ En su seno es preciso distinguir dos sectores, el social y el económico, las organizaciones solidarias y las empresariales.

Las organizaciones solidarias y cívicas (mal llamadas ONG) tienen un compromiso universal y en ocasiones una influencia global. Trabajan codo a codo con Estados y empresas, pero mantienen su independencia, logrando credibilidad. Son ya un puntal con el que contar para ir construyendo una sociedad cosmopolita. Como también iniciativas como el Parlamento de las Religiones Mundiales, convencido de que no habrá paz mundial sin paz religiosa.

Por otra parte, las organizaciones empresariales y financieras, cuya implantación global es a menudo innegable, porque están en el origen de la globalización, se ven interpeladas por compromisos también globales. Es el caso del Global Compact, lanzado por Kofi Annan en 1999, los principios propuestos por John Ruggie de Empresa y Derechos Humanos, “Proteger, respetar y remediar”,³⁶ el auge de la economía social y solidaria, la banca ética,³⁷ la RSE, como también la adopción de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, de modo que las empresas debían convertirse de alguna forma en “agentes de justicia”.³⁸ Nuestra misma Fundación ÉTNOR (“para la Ética de los Negocios y las Organizaciones”), de la que soy directora, pretende situarse en esa línea de economía ética.³⁹

34 Onora O'Neill (2013), “Cosmopolitanism Then and Now”, en S. Bacin, A. Ferrain, C. La Rocca, M. Ruffing (a cura di), *Kant und die Philosophie in weltbürgerlicher Absicht. Akten des XI. Internationalen Kant-Kongresses*, Pisa 2010, De Gruyter, 357-368, p. 357.

35 G.W.F. Hegel, *Principios de la Filosofía del Derecho*, Sudamericana, Buenos Aires, 1975; John Keane, *Democracia y sociedad civil*, Alianza, Madrid, 1992; Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 407-468; Adela Cortina, “Sociedad civil”, en Adela Cortina (Dir.), *10 palabras clave en Filosofía política*, Verbo Divino, 1998, Estella, pp. 353-388; Domingo García-Marzá, “Sociedad civil: una concepción radical”, *Recerca*, (8), Sociedad civil: una perspectiva crítica (eds. Domingo García-Marzá y Ramón Feenstra), (2012), pp. 27-46.

36 John Gerard Ruggie, *Just Business. Multinational Corporations and Human Rights*, Norton & Company, New York/London, 2013.

37 Moreno, José Ángel, “Semillas de economía alternativa”, en Adela Cortina (coord.), *La responsabilidad ética de la sociedad civil*, *Mediterráneo Económico*, nº 26, 2014, pp. 291-307.

38 García-Marzá, Domingo, “¿Agentes de justicia?”, en Adela Cortina y Gustavo Pereira (eds.), 2009, pp. 193-210.

39 Jesús Conill, 2004.

Éstos van siendo ya pilares de una sociedad cosmopolita, que requiere una tarea multilateral: sociedad civil, naciones, uniones supranacionales con cuasi constituciones, instituciones políticas internacionales, construyendo esa sociedad cosmopolita.

4) En cuarto lugar, la experiencia ha ido enseñando que los Estados no pierden su individualidad por compartir soberanía, cosa impensable en el siglo XVIII, sino que se ha abierto la realidad de soberanías estratificadas y compartidas. El mundo se organiza políticamente desde distintas dimensiones —local, estatal, interestatal, regional y global— y cada una de ellas puede tener un mayor peso para resolver determinados problemas.⁴⁰ Las uniones supranacionales, como es el caso de la Unión Europea o Mercosur, se labran sobre la base de distintas constituciones estatales, que comparten competencias, y cada vez son más deseables los convenios entre esas uniones. En muchas ocasiones el nivel regional, como apunta Archibugi, es el más apropiado para la gobernanza, como es el caso de la UE. Y, por ejemplo, en la Región de los Grandes Lagos los problemas se hubieran resuelto mejor en el nivel regional.⁴¹ Los Estados autonómicos comparten soberanía con las comunidades que los componen, y en el orden mundial se configuran organismos que constituyen el germen de un orden político mundial, como la ONU, el Tribunal Internacional y organizaciones de alcance global como el Banco Mundial o el FMI.

5) En quinto lugar, al menos desde los años 90 del siglo XX un grupo de pensadores desarrolla el proyecto político de una democracia cosmopolita.⁴² En la elección entre configurar un Estado mundial o una federación de Estados, unidos por lazos de amistad, Kant recela de la primera opción, entre otras razones, porque podría ser un Estado despótico, y esta opción sí que sería indeseable. Pero este peligro se evitaría si fuera posible una democracia cosmopolita, respaldada por un pueblo único.

6) Desde un punto de vista jurídico, este orden cosmopolita se está construyendo poco a poco, configurando un modelo de Constitución distinto a las estatales.⁴³

7) La meta de la sociedad cosmopolita no consiste solo en evitar la guerra eliminando las causas que la provocan, sino también en empoderar a los seres humanos a través del desarrollo de los pueblos frente a la agresión de los mercados financieros especulativos, el saqueo del medio ambiente, la provisión de los medios requeridos para protegerse frente a las epidemias con un “nacionalismo estratégico”. La humanidad está más protegida cuanto más desarrollada. Esto es lo que entiende por “seguridad” el PNUD en su informe de 1994.

8) Afortunadamente, se va gestando paulatinamente un cosmopolitismo intercultural.⁴⁴

9) En *noveno lugar*, la crisis de migración y refugio, un desafío mundial de primera magnitud al que ningún organismo existente ha sabido dar respuesta acorde con la dignidad humana, exige soluciones incluyentes para todas las personas. Es verdad que la migración es tan antigua como la humanidad, pero desde el cambio de siglo ha cobrado cuantitativamente unas proporciones gigantescas, y, cualitativamente, abordar este

40 Archibugi, 2004, p. 446.

41 Archibugi, 2004, pp. 449 y 450.

42 David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997. En la obra citada de Archibugi éste presenta un amplio espectro de autores que se proponen diseñar una democracia cosmopolita.

43 Santiago Muñoz Machado, *Vieja y Nueva Constitución, Crítica*, Barcelona, 2016; Constanza Núñez, “Constitucionalismo cosmopolita”, *Eunomía*, 18, 2020, pp. 214-238.

44 Kwame Anthony Appiah, *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*, Katz, Madrid, 2007.

reto de acuerdo con la dignidad humana es una exigencia de justicia, que insta a todos los países de la Tierra que han reconocido esa dignidad a no dejar a ninguna persona fuera. Justamente la necesidad de construir una sociedad cosmopolita viene ligada en algunas de sus versiones, como la que aquí defiendo, al principio de hospitalidad.⁴⁵ No atender a ese principio es sin duda una de las mayores lacras de la política actual.

Este orden cosmopolita se va, pues, construyendo paulatinamente y, a pesar de los grandes obstáculos con que se encuentra, la principal razón para defenderlo es que es no solo deseable, sino también necesario: retos globales como responder al derecho palmario de los involuntariamente pobres a no serlo, alcanzar ese primer objetivo del desarrollo sostenible, exigen llevar adelante la tarea en el nivel local y global. Y el camino más adecuado, siguiendo una bien acreditada tradición ilustrada, consistiría en potenciar la democracia en los países democráticos y universalizarla. Pero no solo una democracia liberal, sino liberal-social, capaz de acabar con lacras inadmisibles como la pobreza. Aquí radica, a mi juicio, nuestra esperanza secular, y es un deber de humanidad dar razones fundadas para la esperanza.

45 Immanuel Kant, *La paz perpetua*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 27-30; *La Metafísica de las Costumbres*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 192-194; Adela Cortina, 2017, cap. 8.

Conference:

Corruption and Cross-Border Financial Flows: The Political-Economy of International Standard Setting

Susan Rose-Ackerman*

Almost a year ago I became a member of a panel set up at the initiative of the UN General Assembly and ECOSOC—the Economic and Social Council. It is called FACTI—Financial Accountability and Transparency Initiative. It focuses especially on the way the Sustainable Development Goals can be undermined by financial flows that leave many countries with little to show their own people for investments from abroad and for public infrastructure procurement at home.¹ We have the assistance of a small secretariat, and we have been meeting via zoom both as a panel and with a wide range of interested individuals and stakeholders. The panel is an international group chaired by former presidents of Niger and Lithuania. We have only the power of the bully pulpit, but we hope to have an impact, given both the urgency of achieving the SDGs and weaknesses of the international integrity system.

The panel is dealing with several aspects of the international financial system, including both tax evasion and tax avoidance, but I will focus here on corruption because that is where my own expertise lies.² Both corrupt payments that enter a country and the corrupt proceeds that are then laundered back out are objects of concern. Unlike the vexed debate over tax avoidance, there is general agreement that “grand” corruption is both illegal and harmful to fair and equitable economic growth. Pure fraud can involve a single actor or group that steals from the public treasury or a private firm. But corruption is a two-sided phenomenon with a payer on one side and a recipient on the other. This means that successful deterrence can concentrate on either side of the illicit deal—a seeming advantage, except that there may be no unhappy victim to report the offense. Illegal payoffs are difficult for domestic governments to confront because the perpetrators keep them secret, and they implicate powerful public and private actors. The international community can both support international efforts and encourage domestic anti-corruption activities that build on honest law-enforcement and institutional reform.

Consider the four major forms of grand corruption: major investments in natural resources, public infrastructure procurement, defense equipment procurement, and the sale of public assets to private firms. They all involve large, one-of-a-kind, expenditures that usually extend over many years. The number of qualified suppliers is likely to be limited, meaning that the government cannot simply “go shopping” and rely on mar-

¹ *Yale University, The work of the panel, its membership, and its consultations are described on its website: <https://www.factipanel.org/>.

² For an introduction to my work see: Susan Rose-Ackerman and Bonnie J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, 2d ed. (Cambridge University Press: Cambridge UK, 2016).

ket competition to produce high-quality supplies at low prices. Each supplier or natural resource firm will explain why it can provide the best value for money in the least amount of time. Because the choice criteria will seldom be perfectly clear even to the decision-maker, there is plenty of room for corrupt payoffs to influence the outcome, even if the firm selected is an otherwise competent supplier. There are several common, interrelated possibilities.³

- Corruption can increase the **monetary profit** on a particular deal that can be shared between politicians and investors. The quality of the project may be high, but the contracting process includes a bargaining space for public officials and private firms to negotiate over how to share the excess. Some of that excess may also go as personal payoffs to lower-level officials on both sides to assure their complicity.
- Corruption can reduce the public benefit of the project beyond mere financial padding. A firm can free up more funds for private gain by selecting **low-quality inputs** that will not become noticeable until, say, an earthquake or a hurricane occurs, or the passage of time reveals structural faults, as in the recent bridge collapse in Genoa.⁴ Alternatively, the government may collude with the contractor to **over-design** a project in ways that provide little public benefit, but make it harder to provide reasonable cost estimates that can be compared with other projects worldwide. Think of the massive one-of-a-kind cathedral built in Yamoussoukro, Ivory Coast.⁵ A study of government contracting in Nigeria showed how businesspeople collaborated with each other to propose projects to the government that left room for private benefits on both sides.⁶
- Corruption can give a firm a **dominant advantage in the competition** for contracts. If a firm has reputation both for bribery and for delivering high quality infrastructure projects, that combination may give the firm an unassailable advantage over its competitors. A study by Nicolás Campos, Eduardo Engel and two co-authors suggests that this was the case for Odebrecht, the Brazilian firm that admitted to widespread involvement in corrupt payoffs in Latin America and Africa. It innovated and streamlined the payment of bribes through its Department of Structured Operation, based in the Dominican Republic. No one needed to carry around suitcases filled with cash, and the transactions were handled electronically and very quickly and politely. This meant that bribes did not undu-

³ See id. at 93-109.

⁴ The bridge's basic design plus deferred maintenance by the private company that managed the bridge were contributing factors, Guglielmo Mattioli, "What Caused the Genoa Bridge Collapse and the End of an Italian National Myth," *The Guardian*, February 26, 2019, <https://www.theguardian.com/cities/2019/feb/26/what-caused-the-geoa-morandi-bridge-collapse-and-the-end-of-an-italian-national-myth>. Corruption in the design and procurement contracts has not been documented, but some suspect that corruption may have contributed to the use of low-quality cement; see, Jeffrey Heimgartner, "The Rise and Fall of the Doomed Morandi Bridge," August 25, 2020, [engineering.com](https://www.engineering.com/BIM/ArticleID/20576/The-Rise-Fall-and-Rebuild-of-the-Doomed-Morandi-Bridge.aspx), <https://www.engineering.com/BIM/ArticleID/20576/The-Rise-Fall-and-Rebuild-of-the-Doomed-Morandi-Bridge.aspx>.

⁵ Monica Mark, "Yamoussouko's Notre Dame de la Paix, Ivory Coast, World's Largest Basilica," *The Guardian*, May 15, 2015, <https://www.theguardian.com/cities/2015/may/15/yamoussoukro-notre-dame-de-la-paix-ivory-coast-worlds-largest-basilica-history-of-cities-in-50-buildings-day-37>.

⁶ Nnaoke Ufere, Sheri Perelli, Richard Boland, and Bo Carlsson, Merchants of Corruption: How Entrepreneurs Manufacture and Supply Bribes," *World Development* 40: 2440-2453 (2012).

ly inflate the cost of the contract. Odebrecht made modest excess profits on individual deals, but it mainly gained from a dramatic increase in its share of the infrastructure market. Once awarded a contract, it also benefited from subsequent renegotiations in its favor.⁷ The expectation of corrupt dealings may also have induced government officials to propose projects that made very little economic or social sense and to over-design others as well to inflate the totals out of which bribes were paid. Unfortunately, there are no systematic measures of that kind of behavior by public officials.

- **Resource concessions** for oil and minerals need to comply with certain technical standards to be feasible. Poor countries may have little background in these fields and lack good advice on international investment law. Thus, firms, which are global repeat players, may disproportionately benefit without having to pay high bribes (a cost for the firms). In fact, high bribe payments may be the result of a regime that is able to bring in enough expertise to convince the firm that it needs to bargain hard. Unfortunately, that can mean generous payoffs to the corrupt rulers and their associates but little benefit to ordinary people.
- In governments, democratic or otherwise, **where rulers have a short time horizon and are budget-constrained, they may sign long-term leases** on public assets, such as airports, railways, or bridges to generate substantial funds up-front, where the leaseholders then benefit from the revenue inflow over time. However, to generate the most funds for government coffers, public officials agree to generous franchise terms that allow the concessionaire to set high rates—that is, high bridge and highway tolls, railroad ticket prices, and landing fees. For example, the city of Chicago signed a long-term lease for its parking meters that obligated the city to clear streets with leased meters more quickly than other streets.⁸ The short-term perspective of the city government, eager for an influx of funds, produced a long-term one-sided bargain. The problem as in many corrupt deals is that the government officials engaged in bargaining need not have the long-term interest of the polity in mind; they are only looking through a short-term window for political and personal gain.

Given this taxonomy of grand corruption, how can the international community help to limit its harmful effects on development? Nation-states' own law-enforcement systems, including their prosecutors and judges, must be part of the response. However, the international financial community needs to be involved because much of the domestic impact arises because it is easy to transfer funds across borders, despite existing rules and constraints. A good share of the gains from grand corruption are laundered through the global financial system. Corruption is a predicate offense for money-laundering at the Financial Action Task Force and in many national laws, but it is a relative newcomer and often takes second place to organized crime and the drug trade, and, more recently, terrorism, and environmental crime.⁹ It can be subsumed in a long list of

⁷ Nicolas Campos, Eduardo Engel, Ronald D. Fischer, and Alexander Galetovic, "Renegotiations and Corruption in Infrastructure: The Odebrecht Case" (September 2, 2019, last revised December 3, 2020). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3447631> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3447631>.

⁸ Illinois Public Interest Research Group, "Privatization and the Public Interest," October 7, 2009, <https://illinoispirg.org/reports/ilp/privatization-and-public-interest>.

⁹ FATF, *Laundering the Proceeds of Corruption*, Paris, July 2011, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Laundering%20the%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf>; Congressional Re-

predicate offences. Nevertheless, a 2011 FATF report makes a strong case for the international efforts to seek to capture the proceeds of corruption.

[Those who benefit from corruption] may control the machinery of the state, allowing them to co-opt those individuals and institutions that are supposed to prevent and detect such crimes; they can use the proceeds of corruption to finance political parties or organizations and, in turn, reinforce their control over overt government mechanisms; their political power gives them the ability to recruit skilled associates within their own country to engage in transactions to make the proceeds indistinguishable from legitimate money and provide a diplomatic cover; and they often have a veneer of respectability that deflects suspicion.¹⁰

Unfortunately, in a kleptocratic regime, domestic law enforcement is not able to act. Under the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, countries that have ratified the Convention can bring suits against business firms or those that do business in their countries if they can prove the payment of bribes to get business in host countries throughout the world.¹¹ The money-laundering system can be used both by the bribers to transfer the funds and by the recipients to move the funds to convenient off-shore locations and eventually to financial centers. The institutions of the host country where the bribe apparently influenced public choices may not be involved directly. The fluidity, speed, and anonymity of international financial transactions highlights the importance of international action.

Unfortunately, international action by nation states is not easy to organize, especially in the financial arena, where massive private organizations—banks, trusts, stock markets, investment vehicles, hedge funds, etc., play a central role and seek to dictate terms to nation state regulators. That is where the FACTI Panel can play a role in pushing the UN and other international bodies, such as the OECD. I do not know what we will finally recommend. The final report will only be issued in February. I hope, however, that we can reject the easy way by issuing a bland report; our work will have more impact if it takes a stand on ways to reform the international architecture of cross-border transactions.

Let me move now to some of proposals that the FACTI panel will discuss and stress how even a small panel, whose members serve as individuals, must face the diverse goals and interests of its members. Also, as a panel associated with the UN, we want a report that many UN members can accept, even though the FACTI panel report is not subject to a vote of the UN member states. Here are the major fault-lines that I see even within our cooperative and accommodating group.

First, rich versus poor countries. Even though some of us are from wealthy countries (the US, German, Norway, and Austria), our focus on the Sustainable Development Goals means that none of us seeks a report that advocates for the narrow economic interests of wealthy polities.

Second, we have admonished each other to **be both bold and practical**, where practical implies understanding the way that power is distributed in the world. We need to recognize the economic and political power of wealthy countries that, along with China,

search Service, *Money Laundering: An Overview of 18 U.S. C. §1956 and Related Federal Criminal Law*, 2017 CRS RL33315, https://www.everycrsreport.com/files/20171130_RL33315_a7fb09655852a4a57b91f-c3fa500ad82a3158c34.pdf.

¹⁰ FATF Report, p. 34.

¹¹ The text of the Convention is at: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>.

are necessary allies to support change. If we propose the creation of new institutions, they will have to be financed from somewhere, and the UN faces severe budget pressure.

Third: small versus medium and large countries, measured by population or GDP. Small countries necessarily look to the UN and to regional associations to give them a voice and a place at the table. This is all to the good, but it need not equalize all national voices, so that a small Pacific island, for example, has the same influence as the Indian subcontinent. Later, I will point out places where the distribution of countries by size raises important questions about the meaning of “equal” treatment.

Fourth: resource rich versus resource poor countries and regions of countries. The problem of grand corruption arises with salience in the former case. However, if even the meagre domestic wealth of a resource-poor country is siphoned off-shore, the result will be a particular tragedy for its citizens.

Fifth, organized crime, terrorism, and guerilla war are distributed broadly and unsystematically across the globe. The users of expensive illegal drugs are concentrated in wealthy and middle-income countries. Thus, some countries do not put much emphasis on these issues and other emphasize their salience.

Consider, then, some specific reforms that the FACTI panel has discussed and how they map onto these fault lines. They are:

- An international registry of beneficial ownership,
- Improvements in anti-money laundering regulations as they apply to wealthy Politically Exposed Persons (PEPs),
- Reforms in the procurement processes for public infrastructure projects involving international bidders and in the award of concessions for resource extraction,
- Restitution of the proceeds of corruption,
- Constraining the cross-border flows of funds used by organized crime and terrorists,
- Capacity building inside less-developed countries with weak institutions, and clear international rules for them to follow,
- The regulation and oversight of “enablers”, that is, professionals who assist in the negotiation and implementation of international deals, and
- Reforms to increase the impact of the UN Convention against Corruption.

Beneficial Ownership: One idea is an on-line registry of the beneficial owners of all kinds of financial and business entities with a value above a certain level. Perhaps purely local firms could be exempt so long as they do not transact or hold funds internationally. The keys are transparency to outsiders, not just law enforcement, and clear information requirements so owners know what is required and so the public can understand the data (perhaps with some help from experts). Any registry would need a set of uniform definitions, something that does not now exist. It would be difficult to keep such records up to date with wide capacity differences around the world and fast-changing economic conditions, such as the COVID-19 pandemic. The burden should be on firms to update the data annually, but if the material is public, private watchdog groups could provide oversight. Of course, many firms disappear each year or merge and change their names. If there is an international registry, what would be the role of individual country financial market regulators? Could the UN establish an expert panel to produce a blueprint for such a project?

One problem is the lack of uniform accounting standards worldwide. This would have to be overcome with an agreement on a set of acceptable standards, even if they

are not everywhere the same. The key is that whatever the details, observers can see who the ultimate owners are. The International Auditing and Assurance Standards Board (<https://www.iaasb.org/>) sets standards. However, its board members are from developed countries, so buy-in from the developed world is a precondition for global standards. Perhaps the UN could contract with the IAASB or some comparable body to produce standards tailored to the size and complexity of the businesses concerned (not the level of development of the country).

A further problem is the wide variation in the information that must be provided to regulators before a firm can be legally established. We know that many wealthy jurisdictions, including some US states and some small EU member states, specialize in lax incorporation laws. Thus, a key goal of a beneficial ownership registry is to push these jurisdictions to impose more requirements or simply to provide more oversight.

The US Congress has finally responded to criticism of the way some states are enabling illicit financial flows. Embedded in the 2021 National Defense Authorization Act, Congress enacted the Corporate Transparency Act in early 2021 over President Trump's veto. The Act requires most private firms to report their beneficial owners, a major victory for supporters of transparency that federalizes what has been a state responsibility. However, the data will not be available to the public, and there are numerous exemptions.¹² The impact of the statute will depend importantly on how it is implemented by the federal government through regulations and enforcement. It will also depend upon the way US disclosure requirements interact with those in other jurisdictions.

Many small countries have easy incorporation laws that are aggressively marketed abroad. Nevertheless, small countries seek an exemption from efforts to globalize data on beneficial ownership, arguing that they have weak capacity. This can create conflict within the panel because other members are from countries where funds are siphoned off into offshore havens. Furthermore, some very poor countries, measured by GDP per capita, include a wealthy elite who invest both inside and outside the country. They should be not be exempt from disclosure simply because their home countries are unable to track their investments.

Thus, the idea of a beneficial ownership registry is a positive idea, but one which faces several hurdles.¹³ It needs to accommodate the fears of small countries, without overlooking the way some small countries, even if vulnerable to economic and social shocks, facilitate corrupt financial transfers that impose deep costs on the citizens of other low-income countries.

Tracking Wealthy Individuals: Some illicit financial flows are not linked to taxable business and financial firms, but rather to the wealth of private individuals who sequester their wealth offshore. Some may have created shell companies to manage their funds, but other wealth transfers would not necessarily be revealed by a beneficial ownership registry. Wealth transfers by the elite may have legitimate justifications, such as, reducing the risk of having one's wealth concentrated in a high-risk polity. However, they

12 The text of the act, HR 6395, is at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116hr6395enr/pdf/BILLS-116hr6395enr.pdf>. The material on anti-money laundering and beneficial ownership is in titles LXI-LXV, pp. 1160-1246. The Corporate Transparency Act is title LXIV.

13 The background paper prepared for the FACTI panel was particularly comprehensive. Andres Knobel, "Background Paper on Transparency of Asset and Beneficial Ownership Information", June 24, 2020, available on the FACTI website at: https://uploads-ssl.webflow.com/5e0bd9ed-ab846816e263d633/5f150c1c6354699b05e3e6f7_FACTI%20BP4%20Asset%20and%20beneficial%20ownership%20registries.pdf.

can also be a way to lower taxes and to use offshore banking to launder the proceeds of corruption or of illegal business activity, such as the drug trade and other proceeds of organized crime. Thus, the FACTI panel could recommend reforms related to anti-money laundering (AML) that limit access to financial havens and eventually to money-center institutions. AML activity needs to distinguish between cases where the firm or individual uses corruption to earn illegal profits from an otherwise legitimate business activity (e.g., a firm that obtains government infrastructure contracts via payoffs) versus a firm or a mafia that corrupts a government department to facilitate illegal businesses.

Consider the former type of corruption that can raise the prices of projects and support "white elephants" with little social value. If international AML rules can limit the ability of bribe recipients to send their funds offshore, that difficulty may deter some corruption from occurring or, at least, reduce its scale. We do not know much about the concrete effect of AML rules, but the critics worry that they deter legitimate international investments as well as corrupt deals.¹⁴ The problem, called "de-risking", arises when a financial institution refuses to supply credit for any investment in a particular jurisdiction because of the overall risk of money laundering.¹⁵ Thus, some opposition to stronger and better enforced AML rules may come from rapidly growing middle-income countries that worry about reduced inward foreign direct investment. It should be possible to respond to this concern with rules that level the playing field for honest investors, but these investors would need to be involved in the discussion over the rules. Also, the small versus large country divide may arise here as well with small countries complaining that the constraints are too onerous for them. However, relief could depend upon a good faith showing that outflows are well monitored. Here the panel will run into the tension in some countries between those in power and other citizens. Powerful autocratic rulers are not likely to want international oversight of their financial activities—labeling such actions as violations of sovereignty. Even panel members from more democratic polities might side with those who assert strong versions of national sovereignty to counter international standards and policies that apply to their nationals.

Public Procurement and Concessionary Contracts: High-level, corrupt public officials and corrupt, bribe-paying firms can arrange to transfer funds without involving the local banking system (witness the Odebrecht corporation's special corruption office in the Dominican Republic that centralized the corrupt transfers). A first question is the path followed by the funds. It is apparently quite easy to "layer" funds, that is, to create a complex pattern of transfers that disguises their origin.¹⁶ To some extent better information about ownership, as suggested earlier, will help, but the panel might consider an additional constraint, one that goes beyond the US limitations on investment in the US by politically exposed persons (PEPs).¹⁷ Rather, the international financial markets in the US, Europe and Asia initially could refuse to accept funds that arrive from a "financial paradise"—whether the entity is an island nation, a crown dependency, a small EU

14 Peter Reuter, "illicit Financial Flows," *Milken Institute Review*, March 7, 2017, <https://www.milkenreview.org/articles/illicit-financial-flows> (noting the lack of information on the effectiveness of AML rules).

15 World Bank, "Are Global Banks Cutting Off Customers in Developing and Emerging Economies?" May 1, 2018, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/05/02/are-global-banks-cutting-off-customers-in-developing-and-emerging-economies>

16 See Knobel, supra note 13.

17 The Global Magnitsky Act, dealing with this issue, is described by the US Department of State at: <https://www.state.gov/global-magnitsky-act/>

member, or a US state. The burden of proof then would be on the owner of the account to provide a trail tracing the funds back to their source to demonstrate their legitimacy. It is now very easy for financial institutions and markets in the developed world not to ask too many questions. The idea is both to deter bribery by limiting the use of funds obtained corruptly from domestic or foreign firms and to limit tax avoidance or evasion that is not transparent to citizens. The Financial Action Task Force (FATF) faces pressures not to put too many countries on its blacklist (now labeled a “call for action”),¹⁸ but the policy could simply skip that step and just ask if the entity has a large volume of funds flowing in and out. The idea is to put the burden of proof on the investor. Once again, there can be a problem of restricting the economic options open to some small polities. That may be a price worth paying that could be mitigated through debt forgiveness or other forms of aid.

Restitution of the Proceeds of Corruption: The panel members from countries where corruption is endemic have been very concerned with the losses to their countries from large-scale corrupt deals. Presently, the strongest legal actions occur under the OECD Anti-Corruption Convention, a generalization of the US Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). The Convention allows the 43 signatory countries to bring legal cases against firms that have paid bribes to get business abroad.¹⁹ The US remains the major enforcer, although a few other countries now initiate cases. The US has the longest experience in the field, dating from the passage of the FCPA in 1977. Most importantly, US criminal law has a very broad jurisdictional reach so that the US can prosecute firms listed on the US stock exchanges or doing business in the US even if their formal headquarters are elsewhere. Most successful cases end in financial settlements that flow into the US treasury.²⁰ Recently, however, the US has collaborated with government where the corruption occurred, such as Brazil and Malaysia, or where some of the money was transferred, such as Switzerland.²¹

A weakness of the OECD Convention and the FCPA is that neither one covers those who receive the bribes. These recipients must be tried in their home countries, an unlikely possibility if they are still in power and difficult to accomplish even if they are not. Sometimes anti-money laundering laws can be used against bribery recipients if corruption is a predicate offense. Some are advocating for an international anti-corruption court for just that purpose, but this seems to me an implausible idea. Those focused on the impunity of corrupt actors, especially if they violate human rights, support the idea

18 FATF is an inter-governmental body established by the G7 in 1989 to make recommendations to combat money laundering. It currently has 39 members, and its mandate has expanded to include terrorist financing and weapons of mass destruction. Part of its agenda concerns links between money laundering and corruption. For background see: <https://www.fatf-gafi.org/home/>. In 2020 only Iran and North Korea were on the “call for action” list.

19 The Convention is at: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>. The US FCPA is at: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>.

20 See OECD, *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention: Phase 4 Report: United States*, November 2020, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/United-States-Phase-4-Report-ENG.pdf>.

21 US Department of Justice, “Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least 35 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History,” December 21, 2016, <https://www.justice.gov/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve>. Alexandra Stevenson and Matthew Goldstein, “Goldman Sachs and Malaysia Reach \$3.9 Billion Settlement in 1MDB Scandal,” *New York Times*, July 12, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/07/24/business/goldman-sachs-malaysia-1mdb.html>.

as well as domestic opponents of kleptocratic regimes.²² However, the countries that would have to ratify such a treaty if it were to serve its purpose are just those countries whose political class is unlikely to have an interest in participating. The court’s prosecutors would need to have the investigative powers of domestic prosecutors, powers that would deter kleptocratic regimes from participating. This an example of the tension between practicality and wishful thinking. Rather than take on the proposal for a court, the FACTI panel has concentrated on international measures to make it harder for the corrupt to use their financial benefits outside their own countries, and on supporting the OECD Convention.

The emphasis on suits brought by wealthy countries against corrupt firms and their managers and owners raises the issue of the restitution of corrupt gains is a particularly clear form. If corruption is believed to harm a country’s development prospects, shouldn’t its citizens be recompensed for that loss? There are two basic problems here. First, how can one calculate the developmental cost of a particular case of corruption? The size of the bribe is often a very poor measure of the social cost of corruption. A bribe may be low because the multi-national firm is so powerful that it can reap a profit windfall with only a modest payoff. Ideally, it would be best to estimate what would have happened in an honest transaction or if a developmentally destructive project had never been attempted. At the very least, prosecutors should ask if the loss could have been a multiple of the bribes paid, which are, recall, a cost which the firm seeks to minimize. The size of the bribe would be relevant to punishing the bribe payer, but it is not a measure of the harm caused by the briber—unless the bribe is a good proxy for the firm’s savings on quality and time that bribery permits.²³

Second, if one can come up with a rough estimate, how should the funds be distributed, especially if those currently in power may have been implicated in the relevant case or suspected of other contemporary offenses? This has been the major sticking point in the debate over restitution, rather than the level of fines. Here, we see a clear tension between claims of sovereign right and the insistence that restitution payments should end up benefiting ordinary people, especially those at the bottom of the income ladder. The principle of restitution is justified in two very different ways that are not always compatible. One is a claim of sovereign right and does not require any further justification or explanation about how the funds will be spent. They were stolen from the country, and the country deserves to recover them. The second is a claim of distributive justice. The corrupt funds left the country as the result of an illegal deal between a public official and an international firm, undermining development goals. Thus, it is essential that they be used to further the Sustainable Development Goals, and the restitution payments need to make sure that that happens. That may require considerable outside oversight, given the weakness of the country’s institutional framework. The beneficiary state may object under the first, sovereignty, claim. A possible compromise is a funding package that goes along with programs of domestic institution building that are acceptable to those currently in power.

22 One strong advocate is Judge Wolf. Mark L. Wolf, “The World Needs an International Anti-Corruption Court,” *Daedalus* 147 (3): 144-156 (2018), https://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/daed_a_00507.

23 On using the criminal law to deter bribery see Susan Rose-Ackerman and Bonnie J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (Cambridge UK: Cambridge University Press, 2016) pp. 205-222.

Organized Crime and Terrorism: The drug trade and other illicit businesses, such as trafficking in weapons and people, pose difficult issues. The participants are willing to use violence, and they may have their own ways of transferring funds, such as the informal *hawala* system or cryptocurrencies (such as bitcoins).²⁴ I do not think that the report will delve too deeply into the issue of organized crime, but it does drain resources from legitimate businesses, facilitated by international methods of sending funds out of developing countries. However, I hope that we will critique contemporary efforts to regularize the use of cryptocurrencies. The more that legitimate, established financial institutions invest in bitcoins or help their customers do so, the greater the risk that it will become an unexamined route for illicit flows to leave low-income countries and show up as laundered funds in money centers. Even if they have some legitimate purposes, the downsides seem to me to be clear and serious. Here, I am not sure that there will be must dispute within the panel. The opposition will come from portions of the business and financial worlds that see cryptocurrencies as somehow “modern” even if their main claimed advantage is lack of transparency that the panel is trying to encourage.²⁵

Capacity Building and Clear Rules: Capacity building assistance can help accomplish institutional reform in low-income countries with weak institutions. The goals are preventing corruption, increasing tax collections, and supporting law enforcement. Less developed countries (LDCs) stress the value of clear rules so that both countries and responsible business leaders could take credit for complying with the rules. For those who do not think that they are in the position to make the rules, the most important things are clarity, stability and feasibility. Of course, there is some tension between clear international standards that apply to business activities and the idea that each country must find its own way forward. However, here is another case where an expert committee of the UN, the WB, and IMF could, first, support research to identify what actually makes a difference, and then propose some uniform standards. Some LDCs argue that they cannot comply with complex, technocratic standards. Some past proposals have been needlessly complex, as each actor tries to add his or her favorite regulation. The risk is that rather than helping LDCs respond to global risks of money laundering and illicit financial flows, they simply force these countries toward autarky or toward an alliance with criminal sources of funds. There will, of course, be tradeoffs between feasibility and effectiveness, but if the most effective rules are not, in practice feasible, then they are pointless. That tradeoff becomes part of the argument for concentrating much of the enforcement responsibility in wealthy states or international financial institutions.

“Enablers” is a negative term used to describe expert individuals who are important players international business dealings. The term captures their dual role as impartial experts and facilitators of the interests of firms, on the one side, and public sector ministries, on the other. Often they do not simply proffer advice but also engage in contract ne-

24 Julia Kagan, “Hawala,” *Investopedia*, April 29, 2020, <https://www.investopedia.com/terms/h/hawala.asp>; Nathaniel Popper, “Bitcoin Has Lost Its Steam. But Criminals Still Love It,” *New York Times*, January 28, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/01/28/technology/bitcoin-black-market.html>.

25 The US Treasury’s Financial Crimes Enforcement Network proposed a rule to increase the transparency of the cryptocurrency market. See the press release here with a link to the proposed rule: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1216>. The proposal has met with opposition from businesses that deal in and use cryptocurrencies. Blockchain Association, Comment on the Financial Crimes Enforcement Network’s Notice of Proposed Rulemaking on “Requirements for Certain Transactions Involving Convertible Virtual Currencies or Digital Assets”, <https://theblockchainassociation.org/wp-content/uploads/2021/01/BA-Response-to-FinCEN-2020-0020.pdf>. Although proposed hurriedly at the end of the Trump administration, it is an attempt to limit some of the risks of such assets.

gotiations, and they have even been known to play the role of bagmen for corrupt deals. Thus, it is important to ask about the professional norms under which they operate. Do they simply further the narrow economic interests of those who contract or hire them, or do they have effective codes of conduct that ought to permit them to pushback against abusive demands? Do their professional associations have codes of conduct that can help level the playing field for low-income countries with few resources and access only to limited professional assistance? Do the professional associations, civil-society groups, or aid organizations, such as the World Bank, the IMF and UNDP, provide pro bono help in some cases and how well does that work? These associations maintain quality, but they may also limit entry. It would be desirable to know about the ethical codes of the international bodies in areas, such as: the International Bar Association, the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), the International Union of Architects, Institution of Civil Engineers (ICE), as well as associations of notaries, management consultant, defense specialist, and other procurement professionals.²⁶ Clearly, countries with low incomes and few such professionals of their own are at a disadvantage in dealing with multi-national firms and global financial institutions with very deep pockets. Outside investors may simply overwhelm local political and economic forces and then provide modest bribes to local powerbrokers to buy their silence. Thus, the first question to ask is whether self-regulation includes an obligation not to overwhelm those on the other side of the bargaining table with limited expertise and financial capacity. Second, if self-regulation seems inadequate, are there ways for other bodies, such as the UN and the World Bank, to impose some reasonable limits or responsibilities on these groups, at least as a condition for their own support for development projects?

UNCAC: One issue is whether the UN Convention Against Corruption can be given a more robust role. The convention originally has no enforcement so that the existing peer review process is a step forward. However, countries under examination can refuse to issue the peer review report to the public; a possibility that does a disservice to the role of citizens and civil society groups in monitoring government. Of course, the country needs to have a voice, and if it objects, its officials could issue a statement explaining the report’s weaknesses. From looking at the composition of some of the UN peer review panels, I can understand why a particular country might object to a particular member of its committee, but the UN could have a system for allowing a limited number of country vetoes. Do countries take steps to respond to the peer reviews; do the responses mostly consist in legal changes in anti-corruption laws, or are there cases of serious efforts at structural change? Also how are the peer reviewers selected? Do they need a background in anti-corruption and/or in public administration reform?

I have learned a good deal from participating in the FACTI panel both about the substance of the underlying issues, but also about the way people argue about reform. Seeing how many different points of view can be on the table, even in a group with a commitment to achieving the Sustainable Development Goals, I have better appreciation of the ability of diverse international bodies to reach agreements and on the key role played by secretariats. I have also become more tolerant of the bland and vague language that

26 For example, see the websites for the groups listed in the text at: <https://www.ibanet.org/Default.aspx>, <http://iaasb.com/>, <https://www.theice.com>, <https://www.uia-architectes.org/webApi/en/>.

often substitutes for agreement. I hope that we can do better than that, however. Even if the panel has no formal power, it may act as a spur to the UN, to the OECD, and to other regional and international bodies to take on the developmental consequences of international financial flows even in the face of underlying conflicts over values and interests.

Reseñas

VOLVER
A INICIO

VOLVER
A INICIO

How to save a constitutional democracy... o de cómo colapsan y erosionan las democracias

Rodrigo Alberto Reyes C.

Cómo salvar una democracia constitucional (Ginsburg, T. & Huq, A., 2018) es un libro publicado por The University Chicago Press, que bien podemos catalogar, junto con una serie de obras contemporáneas, como un estudio dedicado a problematizar los procesos de erosión democrática por los que atraviesan un número considerable de regímenes en el mundo. Al igual que *How democracies died* (Levitsky y Ziblatt, 2018), y *Crisis of Democracy* (Przeworski, 2019), el estudio en cuestión está inspirado por fenómenos específicos que ponen —o pueden hacerlo— en riesgo a la democracia.

En este caso en específico, las actitudes y discursos de Donald J. Trump durante los primeros meses de su mandato, llevaron a los autores a plantearse si la democracia norteamericana se encuentra ante un verdadero riesgo. Así, las preguntas rectoras de la obra están en función del papel que desempeñan las leyes en el desarrollo o el declive de la democracia: cómo las leyes, las regulaciones y especialmente las reglas constitucionales, pueden facilitar la derogación de la democracia, o en su defecto, prevenirla. En resumen, esta obra pretende responder la pregunta de cómo el diseño legal y constitucional puede facilitar (o debilitar) la democracia.

Debe decirse, que a pesar de que el libro está inspirado por el caso norteamericano, los profesores Ginsburg y Huq, en su calidad de especialistas en Derecho Constitucional, Internacional y Ciencia Política, ofrecen una propuesta teórica para acercarse al estudio de los procesos de erosión y colapso de las democracias. Con esto se logra que la obra no sea únicamente referente obligado para aquellos interesados en la democracia diseñada por los padres fundadores, pero para quienes busquen elementos para reflexionar en torno a los indubitables peligros que acechan a las democracias en el mundo, así como la relación que estos guardan con la normatividad, especialmente el diseño constitucional.

En este sentido, aunque el libro se estructura en siete capítulos y un apartado de conclusiones, bien puede dividirse en dos principales apartados: el primero, donde los autores ofrecen su conceptualización de la democracia —que retomaremos más adelante—, que además utilizan como referente para el análisis de los procesos de erosión y colapso democrático, y el segundo, que a la luz de la exposición de la primera parte, analizan el caso norteamericano, ofreciendo por último una serie de reflexiones, a manera de propuestas de soluciones para aquellos males que aquejan a la democracia estadounidense.

Para estar en condiciones de problematizar en torno a la erosión y el colapso de la democracia es preciso puntualizar de qué democracia se habla. La propuesta de los autores estriba en definir a la democracia liberal-constitucional, a partir de los elementos institucionales que la componen: las leyes, las estructuras institucionales, las formas de gobierno, así como las prácticas oficiales que proveen un armazón firme para el funcionamiento de la democracia (8, 2018). La elección de esta *especie* de democracia responde a su maleabilidad para el análisis de la forma en que el diseño institucional, y sus cambios, fortalecen o erosionan la democracia.

Así, la democracia liberal-constitucional tiene elementos legales e institucionales mínimos, que se interrelacionan y refuerzan entre sí para hacerla posible. Se trata de

tres requisitos para que una democracia funcione: elecciones libres y justas, derechos liberales de expresión y de asociación, así como la estabilidad, predictibilidad y publicidad del régimen legal, es decir, estado de derecho (9-10, 2018). Esta noción presenta la virtud de remarcar la importancia de la equidad política entre ciudadanos, y hacerlo no solo en función del sufragio, pero de dotar de igual valor a la participación de cada hombre y cada mujer.

Con esta definición en mente, los autores advierten que los regímenes democráticos en el mundo experimentan retrocesos, a través de procesos de erosión. No solo se trata del decremento en los niveles de apoyo ciudadano a la democracia, que las encuestas en el mundo han arrojado, pero de los resultados de las mediciones de democracia realizadas por diversas agencias (Freedom House, Polity Index y V-DEM), a partir de las cuales los autores identifican 53 procesos de erosión democrática entre 1974 y 2008, mientras que únicamente se señalan 5 colapsos.

En este contexto, el declive de la democracia se presenta en dos velocidades: rápidamente, a través de un colapso autoritario, o lentamente, mediante una erosión democrática. Mientras el primero generalmente concluye con algún tipo de gobierno autoritario, el segundo proceso lo hace en autoritarismos competitivos, una vez que los tres componentes de la democracia decaen de forma incremental, pero sustancial.

El colapso democrático sucede —en esencia—, a partir de golpes militares; sin embargo, en la medida en que las naciones cuenten con una economía estable, una democracia madura, y con homogeneidad social, será menos probable el derrumbe de la democracia.

Por su parte, la erosión democrática, mucho más frecuente que el colapso, se caracteriza por cambios en la calidad de la democracia, que involucran el régimen legal y sus instituciones, y a pesar de que parecieran, en un primer momento inocuos, producen *pseudodemocracias*, con elecciones —sin ser libres, ni justas—, con derechos de expresión y asociación no sofocados del todo, así como una apariencia de estado de derecho.

La erosión se despliega a través de dos modalidades: el populismo carismático y la degradación partidista, así como de cinco procesos: el uso de reformas constitucionales para alterar los arreglos básicos de gobierno, la eliminación de *frenos y contrapesos* que existen entre diferentes *ramas* del gobierno, la centralización del Poder Ejecutivo, la eliminación de la competencia política y la contracción de la esfera pública.

Así, el populismo se caracteriza por un *antipluralismo moralizado*, basado en la creencia de que solo el líder representa al pueblo, y en la inexistencia de una definición institucional de este. En consecuencia, en tanto no se requieren instituciones intermedias, el populista toma ventaja de las dificultades procedimentales de la democracia y la toma de las decisiones, para dismantelar la legitimidad de la competencia política, el estado de derecho y los derechos liberales.

Por su parte, la degradación partidista implica un deterioro en la competitividad del sistema de partidos a través de un proceso de declive, que abre la puerta al líder populista. Este proceso puede comprender también el triunfo permanente de un partido, rompiéndose el equilibrio entre estos, generando una negación a la rotación en el poder a través de modificaciones electorales: aumento de requisitos para asociación partidista, modificación de distritos, entre otros.

Los cinco procesos de erosión son medidas incrementales ocultas bajo la máscara de la ley, que atentan contra los tres elementos democráticos propuestos por los autores. En esencia, se trata de cambios normativos que extienden periodos de gobierno o que permiten la reelección, así como de la eliminación de los *frenos y los contrapesos* democrá-

ticos, a través de la captura —que no destrucción— de legislaturas y cortes, que socavan los poderes judicial y legislativo.

Llama la atención que los autores incluyeran la *contracción o degradación de la esfera pública* como proceso de erosión democrática, ya que no necesariamente implica cambios normativos o institucionales, sin embargo, con esto se amplía la capacidad explicativa de la perspectiva de la obra. Se trata de uno de los principales aciertos de los autores, pues la degradación del espacio de interacción argumental en la que los ciudadanos deliberan sobre los asuntos comunes, tiene un impacto medible en los tres observables democráticos que plantean.

Así, la opacidad, la falta de información fidedigna, la restricción de ofertas informativas, así como la distorsión del ambiente informativo y la disuasión de la participación (a través de la extra regulación de organizaciones civiles, por ejemplo), socava la esfera pública como espacio de deliberación y encuentro de ideas.

Una vez expuesto el planteamiento teórico de la obra, los autores analizan el estado actual de la democracia estadounidense.

En esencia, el régimen experimenta elementos de ambas modalidades de erosión democrática: populismo carismático y degradación partidista, así como el proceso de degradación de la esfera pública, en particular. La llegada al poder de un líder carismático de corte populista ha traído consigo el impulso de un antipluralismo moralizado, una noción no institucional de pueblo, además de una *demonización* de los medios, la burocracia y las minorías raciales.

Así, el hecho de que el Partido Republicano, a partir de 2016, coloque sus intereses por encima del funcionamiento estable y regular del gobierno federal, además de la pugna por cambios en el sistema electoral que le permitan prolongar su control y dominio, son para Ginsburg y Huq elementos indubitables de degradación partidista. A esto debe agregarse la negativa republicana, según las encuestas recientes, para aceptar la posibilidad de que los demócratas recuperen el liderazgo en las cámaras.

A pesar de la nula probabilidad de un colapso de la democracia estadounidense vía un golpe militar, los autores advierten elementos económicos y políticos propios de un proceso de erosión. En este contexto, un aporte trascendental de la obra, es el análisis normativo que demuestra que no existen elementos estructurales que prevean —y por tanto, prevengan—, la llegada de una mayoría disciplinada, con suficiente apoyo popular, para reformar (enmendar) la Constitución en materia electoral, o restringir los derechos liberales de expresión y asociación. En otras palabras, no existe en Estados Unidos una doctrina formal de reformas anticonstitucionales a la propia Constitución.

Esto conduce a los autores a la conclusión de que la Constitución, con su cariz de rigidez y la imposibilidad de considerarla moderna, no estaría en posibilidades de proteger al sistema político de una ofensiva antidemocrática, desde su interior.

Por último, Ginsburg y Huq adelantan tres rutas por las cuales es posible cerrar los caminos a la erosión democrática: evitar los impulsos antisistémicos y mutuamente excluyentes de los partidos políticos, fortalecer el compromiso de los norteamericanos con la política y los valores democráticos, así como concentrar los esfuerzos de la generación de jurisprudencia de las cortes en temas como la integridad electoral, la competencia partidista, además de la protección de las reglas y derechos asociativos básicos.

Para cerrar, debemos decir que el principal aporte de la obra, se encuentra en su parte primera, en la que los autores plantean las modalidades y procesos mediante los cuales la democracia erosiona. No sólo se trata de un proceso argumental sólido y que permite la ejemplificación con casos de regímenes en diversas latitudes del planeta, pero de un

esquema de interpretación que provee de observables para acercarse a las realidades que experimentan un número considerable de regímenes en el mundo.

Si bien se ha criticado al texto, la utilización de un concepto minimalista de democracia, así como la confusión entre problemas de *diseño* y de *desempeño* de la democracia (Gargarella, R, 2019), lo cierto es que su lectura es necesaria para extraer aquellos elementos del modelo propuesto que —sin duda— resultan aplicables a regímenes que presentan problemas similares a los de la democracia norteamericana.

Bibliografía:

- Gargarella, R. (2019). Review of Tom Ginsburg and Aziz Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, University of Chicago Press, 2018. *Revista Derecho Del Estado*, (44), 397-406. <https://doi.org/10.18601/01229893.n44.15>.
- Levitsky, S. y Zibblat, D. (2018). *How democracies Die*. NY: Crown Publishing Group.
- Przeworski, A. (2019). *Crisis of democracy*. Cambridge: Cambridge University press.
- Tom Ginsburg y Aziz Huq. (2018). *How to save a constitutional democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.

Votes, drugs and violence. The political logic of criminal wars in México

Guillermo Trejo y Sandra Ley. Ed. Cambridge University Press 26 de agosto de 2020.

Dinora Alejandra Chávez Reyes¹

Una pregunta medular y con la que hay que comenzar la reseña de un libro como *Votes, drugs and violence. The political logic of criminal wars in México*, de Guillermo Trejo y Sandra Ley es: ¿Por qué el caso mexicano desborda los paradigmas del estudio del crimen organizado como fenómeno?

El libro es un esfuerzo por mostrar, analizar y explicar la violencia ejercida por el crimen organizado desde la óptica de la ciencia política, buscando instaurar lo que llaman una ciencia política del crimen organizado. Para ello, los autores recurren a tres momentos centrales del caso mexicano, la guerra del y contra el narco, la intensificación de la violencia y la expansión de la guerra y violencia hacia la esfera de la política local y la sociedad civil.

El aporte de los autores, considero, gira en torno al hecho de que buena parte de las explicaciones dadas desde otros campos (como la economía y la sociología) y casos (como el italiano) estudian al crimen organizado como un fenómeno apolítico, incluso allende al Estado. Para Trejo y Ley, en el caso mexicano es necesario repensar las categorías con las cuales este se estudia, reconstruyendo incluso afirmaciones como: hay una mayor presencia del crimen organizado en la medida en la que el Estado se adelgaza.

Dividido en cuatro partes, el libro de Trejo y Ley inaugura una teoría política de la violencia criminal. En un primer momento, los autores construyen de manera detallada y cuidadosa el argumento inicial, donde se sostiene que en el caso mexicano el crimen organizado y el Estado son categorías con íntima relación. El lugar en el que estas esferas interactúan es llamado por los autores como zona gris. Entendida como un espacio de intercambio entre miembros del crimen y algunos agentes del Estado con puestos relacionados a la seguridad. Sin embargo, el argumento anterior no se construye en el vacío, pues los autores añaden al análisis las condiciones sociales que han permitido dicha zona gris, como lo son las características de la transición de un régimen autoritario a uno democrático como el mexicano.

A decir de los autores, en el caso de México, las relaciones entre crimen y agentes políticos comenzaron a establecerse en los años setenta, cuando el territorio nacional se encontraba gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Partiendo de ello, los autores buscan responder a la pregunta: ¿Qué ocurre en México cuando se transita a la democracia, sin construir un Estado democrático? Es decir, ¿Qué sucede cuando los países transitan a la democracia pero sin reformar el ecosistema criminal?

¹ Estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Guadalajara. Correo: dalejandra-chavez@gmail.com.

Trejo y Ley dan a conocer el inicio de las guerras entre los cárteles, mismas que asocian con la transición electoral estatal. Con datos empíricos se sostiene que la alternancia partidista lleva a una ruptura en la red de protección que el Estado brinda al crimen. Es decir, con la llegada de la oposición, se desestabilizan las redes de protección para los cárteles, lo que motiva la creación de ejércitos privados. Con ello, el crimen organizado complejiza sus redes.

Acto seguido, en el libro se narra la intensificación de la violencia cuando el Estado declara la guerra a los cárteles en México. Una vez ocurrido el proceso de democratización, fue más evidente la polarización entre partidos. Aunado a ello, hubo una transición hacia la democracia mínima. Los autores sostienen que en los estados en que los gobiernos pertenecían al mismo partido, la cooperación permitió una contención a la violencia, mientras que en estados en los que se localizó fragmentación partidista había más cabida al conflicto entre gobiernos, lo que pone en condición de vulnerabilidad a los gobiernos locales y permite mayor competencia entre cárteles, provocando así una intensificación de la violencia. Los autores concluyen que en los estados gobernados por el Partido Revolución Democrática (PRD) existió un aumento significativo en la violencia, mientras que se contuvo en estados gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN).

Se trata de un libro obligado para comprender la relación entre el crimen organizado, la política y la violencia en el contexto mexicano. Pues con evidencia empírica contenida en él, se demuestra con claridad y sumo detalle, la escalada de la violencia criminal en México, su relación con la transición de un régimen autoritario a un régimen democrático electoral y la significativa vulnerabilidad que enfrentaron los candidatos municipales de ciertos partidos políticos en algunas regiones durante las elecciones del país. Estamos pues ante la inauguración de una ciencia política del crimen organizado.

Colaboradores

De Política

NÚM. 16

VOLUMEN 9, AÑO 9.

Autores

DR. PABLO VARGAS GONZÁLEZ

Profesor investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Cuenta con estudios de doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Guadalajara/CIESAS, y realizó un Posdoctorado en América Latina Contemporánea, en el Instituto Ortega y Gasset/Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel II. Su línea de investigación actual es "Procesos políticos contemporáneos y reforma del Estado". Correo: pablovg2001@yahoo.com.mx; pablo.vargas@uacm.edu.mx.

CRISTIAN URIBE HIDALGO

Es egresado de la carrera de Letras Clásicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Estudió un verano de 2012 en la Universidad de Aristóteles en Salónica, Grecia. Estudió el verano de 2013 en la Universidad Nacional y Kapodistriaca de Atenas, Grecia. Actualmente es estudiante del séptimo semestre de la carrera de Ciencia Política y Administración Urbana en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Plantel Del Valle. Es estudiante del sexto semestre de la carrera de Derecho en la Universidad Abierta y a Distancia de México, Secretaría de Educación Pública. Es estudiante en la Academia de Lengua de Señas Mexicana.

Ha participado en congresos y coloquios como en el Coloquio de Estudiantes de la UACM 2019, en el Congreso Internacional de Ciencia Política (AMECIP) 2020, con temas como "La ideología del nuevo orden capitalista", "¿México es aún colonia de la ideología colonial?", "Prometeo, Maestro del progreso y creador del hombre", entre otros.

Ha concluido cursos como "Anticapitalismo y sociedades emergentes" en el Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales; "Metodología multidimensional para la medición de la pobreza en México" en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; "Nociones básicas para el acceso a la justicia de las personas con discapacidad" en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el "Seminario ejecución de sentencia e incidentes en materia electoral", el "Seminario E-lectoral. Libertad de expresión, prensa y elecciones" en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el curso de "Cero tolerancia" e "Introducción a la igualdad entre mujeres y hombres" del Instituto Nacional de Mujeres; el "Diplomado Presupuesto basado en Resultados 10ª edición" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre algunos otros.

Sus temas de interés son los derechos humanos, la discriminación, la pigmentocracia mexicana, la desigualdad social, el racismo, el clasismo, las minorías, los movimientos feministas, las sociedades emergentes, la teología de la liberación, el marxismo, entre otros. Correo: cristianogiovane2010@gmail.com.

DR. GILBERTO LÓPEZ ALFARO

Profesor de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Coordinador del Doctorado en Estudios Regionales con Énfasis en América del Norte. Maestría en Historia, Facultad de Historia de la Universidad Autónoma de Sinaloa. 2006 al 2008. Doctorado en Historia, Facultad de Historia de la Universidad Autónoma de Sinaloa, de agosto de 2012 a la fecha (alumno cursando el quinto semestre). Estancia de Investigación: Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales (EHES) en París, Francia, noviembre de 2014. Coordinador de la Licenciatura en Políticas Públicas, de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa, 16 de junio de 2008-marzo de 2011. Coordinador del Programa de Radio Agenda Global, un mundo sin fronteras, de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas para Radio UAS, enero de 2010 a marzo de 2011-mayo de 2015 hasta la fecha. Temas de investigación: historia regional, secularización, laicidad, relaciones Iglesia-Estado, relaciones de poder, democracia, nacionalismo. Publicaciones: *Cultura política, participación ciudadana y políticas públicas*, 2012. *La sociabilidad en Sinaloa, siglo XIX y XX, una aproximación*, 2015. *Cultura política, participación ciudadana y políticas públicas*. 2012. *Las Elecciones Federales de 2015 en México: entre la Reforma Electoral y el descontento social*. 2015. Correos: gilbertolalfaro@uas.edu.mx / gilbertolopezalfaro@gmail.com.

DOSSIER VIII CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA DE LA AMECIP

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE).

CRISTINA PUGA

Socióloga, maestra y doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México en donde estudió también la licenciatura en Letras Inglesas. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores con nivel 2, a la Academia de la Investigación Científica, al Comité de Investigación 02 (Economía y sociedad), a la Asociación Internacional de Sociología y al Comité Directivo del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. En 2010 la UNAM le otorgó el reconocimiento Sor Juana Inés de la Cruz.

LUIS ARRIAGA

Rector del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. S.J.

ADELA CORTINA

Universidad de Valencia, España. Nació en Valencia, España donde estudió Filosofía y obtuvo su doctorado en 1976. Obtuvo una beca de DAAD en Múnich y en Alexander von Humboldt Stiftung research programmes en Frankfurt a.M. Se habilitó en 1980 en Madrid. Desde 1987 es catedrática de Ética y Filosofía política en la Universidad de Valencia. Ha sido Visiting Professor en las Universidades de Louvain-la-Neuve, Vrije Universiteit (Amsterdam) and Notre Dame (USA). En la actualidad es directora de la Fundación ÉTNOR (para la ética de los negocios y de las organizaciones), miembro de la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida y del Comité Ético para la Investigación Científica y Tecnológica. Participa en grupos de investigación tanto en Europa como en Latinoamérica. Sus líneas de investigación son la ética del discurso, éticas aplicadas (bioética, ética económica, ética empresarial...), teoría de la

democracia, teorías de la ciudadanía, derechos humanos. Es autora de varios libros, entre otros: *Ética mínima* (1986); *Ética aplicada y democracia radical* (1993); *Ética de la empresa* (1994); *Ciudadanos del mundo* (1997); *Alianza y Contrato* (2001) (*Covenant and Contract. Politics, Ethics and Religion*, 2003); *Por una ética del consumo* (2002); *Razón pública y éticas aplicadas* (2003); *Construir confianza* (2003); *Ética de la razón cordial* (2007).

SUSAN ROSE ACKERMAN

Yale University. Profesora emérita Henry R. Luce de derecho y ciencias políticas y profesora de derecho en la Universidad de Yale. Es autora de *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* (1999, 2a edición con Bonnie Palifka, 2016), *Due Process of Lawmaking: The United States, South Africa, Germany, and the European Union* (con Stefanie Egidy y James Fowkes, 2015); *De las elecciones a la democracia: la construcción de un gobierno responsable en Hungría y Polonia* (2005); *Control de la política medioambiental: los límites del derecho público en Alemania y Estados Unidos* (1995); *Repensar la agenda progresista: la reforma del Estado regulador estadounidense* (1992); y *Corrupción: un estudio en economía política* (1978). Su libro editado, *Derecho Administrativo Comparado* (2ª edición, con Peter Lindseth y Blake Emerson), se publicó en 2017. Tiene un Ph.D. en economía de la Universidad de Yale y ha realizado becas en Wissenschaftskolleg zu Berlin, en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias del Comportamiento en Palo Alto, en el Collegium Budapest, en el Instituto Stellenbosch de Estudios Avanzados en Sudáfrica, en la Universidad Queen Mary de Londres, y de la Fundación Guggenheim y la Comisión Fulbright. Tiene títulos honoríficos de la Universidad de Maastricht, Holanda, y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas Lima, Perú. Ha publicado numerosas aportaciones en los campos del derecho, la economía y las políticas públicas, y ha editado nueve libros sobre aspectos de la corrupción y el derecho administrativo. Sus intereses de investigación incluyen leyes y políticas regulatorias comparadas, y la economía política de la corrupción.

RESEÑAS

Rodrigo Alberto Reyes Carranza

Doctorante en Ciencia Política en la Universidad de Guadalajara. Politólogo y maestro en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Sociopolíticos, por la misma institución. Ha dedicado sus esfuerzos académicos al estudio y reflexión de la cultura política de diversos grupos en México, desde pueblos originarios, hasta élites políticas y candidatos independientes. Ha sido profesor de materias como Análisis de la Cultura Política en el ITESO, así como Epistemología de la Transparencia y el Derecho a la Información, en la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales, de la Universidad de Guadalajara, y Conceptos Básicos de Ciencia Política en la Licenciatura en Estudios Políticos de la misma universidad. Asimismo, es especialista en Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental. Ha escrito artículos de divulgación en la materia y es ponente frecuente en diplomados y capacitaciones.

Correo: rodrigoalbertoreyes@hotmail.com

Dinora Alejandra Chávez Reyes

Licenciada en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Gestión y Desarrollo Social y actual estudiante del doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Guadalajara. Correo: dalejandrachavez@gmail.com

Instrucciones para Colaboradores

Instrucciones para colaboradores

De Política, Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip), es una publicación semestral de carácter académico, editada y distribuida por la misma asociación, cuyo propósito es publicar y difundir trabajos de investigación originales e inéditos en el área de la ciencia política que contribuyan al avance de la disciplina, especialmente en México, al tiempo que sean referentes para entender mejor la realidad política de México, América Latina y el mundo. Las colaboraciones publicadas se dividen en cuatro secciones:

1. Artículos de investigación científica: productos de investigaciones empíricas con el adecuado fundamento teórico. Deberán tener la siguiente estructura: introducción, metodología empleada, marco conceptual, desarrollo, resultados obtenidos, conclusiones y bibliografía.
2. Artículos sobre el estado de la cuestión: resultados de investigaciones sobre algún tema, teórico o empírico, de la ciencia política, con el fin de dar cuenta de sus avances, límites y tendencias, con especial atención al caso mexicano.
3. Miscelánea: sección que incluye colaboraciones en las siguientes categorías: a) perfiles / semblanzas, b) monográficos y c) documentos.
4. Reseñas: espacio de crítica y revisión bibliográfica de novedades editoriales, nacionales y extranjeras, cuya temática sea de interés y trascendencia para la disciplina politológica.

Solo los dos primeros tipos de colaboración (artículos de investigación científica y artículos sobre el estado de la cuestión), se someterán a proceso de arbitraje. El resto, miscelánea y reseñas, no se consideran artículos de investigación científica y, por tanto, no agotan el proceso de arbitraje. La revista está dirigida a un amplio y variado público, entre los que destacan: académicos, investigadores, estudiantes universitarios, funcionarios públicos, actores sociales y representantes populares.

Normas de publicación

1. Sólo se publicarán trabajos originales e inéditos.
2. El envío de colaboraciones implica que el autor confirma que su artículo no ha sido postulado simultáneamente ni aceptado para publicación en otra revista o medio de divulgación impreso o electrónico.
3. La entrega de colaboraciones irá acompañada de la carta cesión de derechos y certificado de originalidad que los autores deben diligenciar al momento de enviar sus colaboraciones.

4. Todas las contribuciones se someterán a dictamen por pares académicos (especialistas nacionales e internacionales), acogiendo la modalidad de doble ciego.
5. El proceso de arbitraje es anónimo y se desarrolla bajo los siguientes aspectos: a) relevancia, pertinencia y originalidad temática; b) discusión de la materia y contribución para el avance de la disciplina; c) consistencia y estructura de la exposición de objetivos; d) evaluación del uso y actualización de las fuentes; e) correspondencia de la metodología con los objetivos de la investigación y/o reflexión teórica; f) coherencia expositiva; y g) cumplimiento de los criterios editoriales de la revista. Los resultados del arbitraje pueden ser: a) admitido sin reserva; b) admitido con reserva; o c) no admitido.
6. Los trabajos que hayan obtenido dictamen favorable y que por razones editoriales no alcancen a publicarse en el número progresivo de la revista, se reservarán para el siguiente.
7. En hoja anexa, el autor debe indicar su nombre completo, filiación institucional actual y correo electrónico vigente. Asimismo, deberá incluir una reseña curricular con extensión no mayor a un párrafo (12 líneas aproximadamente), donde resalte los siguientes aspectos: institución de adscripción, grados académicos, líneas de investigación, libros y artículos publicados recientemente, premios recibidos, cargos y distinciones académicas, entre otros datos de interés académico.
8. El idioma oficial de la revista es el español. Las colaboraciones recibidas en otros idiomas (inglés, francés, italiano o portugués) se publicarán tal cual. No obstante, se consideran inéditos los trabajos escritos en idioma diferente al español, pero que hayan sido traducidos por primera vez a este.
9. Todas las colaboraciones deberán entregarse en versión electrónica bajo las siguientes características:
 - a. Extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25; escrito con letra Arial de 12 puntos, con interlineado de 1.5; márgenes: izquierdo y derecho de 3 centímetros; superior e inferior de 2 centímetros.
 - b. Para el caso de las reseñas, estas tendrán una extensión máxima de cinco cuartillas y deberán ser de libros académicos actuales sobre cualquiera de las áreas de interés de la ciencia política.
10. Las colaboraciones, salvo las reseñas, deberán incluir: título, resumen, palabras clave, sumario, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía. El título debe resumir la idea principal del trabajo de la forma más precisa y menos extensa posible. El resumen será descriptivo del contenido del trabajo con extensión no mayor a un párrafo (12 líneas aproximadamente). Las palabras clave oscilarán entre 3 y 5, y deberán dar cuenta del contenido científico del artículo. El título, resumen y palabras clave deberán traducirse al idioma inglés.
11. Las citas y referencias bibliográficas deberán incluirse en el cuerpo del texto, bajo el estilo de redacción de la American Psychological Association (APA). De manera ilustrativa, se ofrecen los siguientes ejemplos:
 - a) Entre paréntesis: Apellido(s) del autor(es), año de edición de la obra y número de página. Ejemplo: Sobre la nulidad de las elecciones hay muchos autores que ofrecen argumentos convincentes, sin embargo, “es Andreas Von Thur

- quien ofrece una mejor definición de la naturaleza de la nulidad, alejada de las nociones de sanción o pena, para fines electorales” (Ackerman, 2012: 46).
 - b) Cuando en el cuerpo del texto se mencione algún elemento de la ficha, en la referencia solo se asentarán los datos complementarios. Ejemplo:
 - Respecto a la democracia, Sartori (2008) ha escrito...
 - También Norberto Bobbio (2000) ha escrito sobre la relación entre democracia y liberalismo.
 - c) Respecto a las notas a pie de página, estas deberán ser exclusivamente explicativas.
12. Al final del texto deberá incorporarse un listado completo de la bibliografía empleada, alfabéticamente ordenada y con sangría francesa, en el siguiente orden:
 - Libros: Apellido(s), Nombre(s) (año de publicación). Título de la obra en cursiva, Ciudad de publicación y Editorial(es).
 - Capítulos de libros: Apellido(s), Nombre(s) (año de publicación). “Título del capítulo entre comillas”, en Nombre(s) (ed. o eds. / comp. o comps.), Título de la obra en cursivas, Ciudad de publicación, Editorial(es) y páginas que comprende.
 - Artículos en revistas: Apellido(s), Nombre(s) (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”, Título de la publicación en cursivas, vol., núm., período de la edición y páginas que comprende el artículo.
 - Páginas electrónicas: al igual que los artículos en revistas, agregar la fecha de consulta después de la dirección electrónica del sitio consultado. Ejemplo:

Müller Creel, Oscar A. (2012). “La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LVII, núm. 214, enero-abril de 2012, pp. 165-185. Disponible en <http://http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmstpys> [7 de noviembre de 2012].

Las colaboraciones deberán enviarse a la Secretaría Ejecutiva de la Asociación, con atención al Dr. Servando Pineda Jaimes, Director Editorial, indicando que desean ser publicados en la revista, a la siguientes direcciones electrónicas: amecipdepolitica@gmail.com / amecip@gmail.com

Instructions for contributors

On Politics is the academic journal of the Mexican Association of Political Science (Ame-cip). It is a biannual academic publication, edited and distributed by the same Association, whose sole purpose is to publish and make public original and non- previously published research in the area of political science, in order to contribute to the advancement of the discipline, especially in Mexico, and at the same time expecting to serve as a reference for a better understanding of the political reality of Mexico, Latin America and the world. Published contributions are divided into four sections:

1. Scientific research articles: items with a proper theoretical rationale. They should have the following structure: introduction, methodology, conceptual framework, development, outcomes, conclusions or discussion, and bibliography.
2. Articles interested on a state of affairs: as to be the result of research on a topic, theoretical or empirical, in political science, capable to account for its progress, limits and trends, with special attention to the Mexican case.
3. Miscellaneous: section that includes collaborations in the following categories: a) profiles / descriptions, b) monographs, c) documents.
4. Reviews: space for criticism and literature reviews of new publications, domestic and foreign, whose subject of interest and concern is the discipline of political science.

Only the first two types of collaborations (research papers and articles discussing about a state of affairs), would be submitted for arbitration. The journal is aimed at a wide and varied audience, among which are academics, researchers, students, government officials, social actors and representative lawmakers.

Publication guidelines

1. Only original and unpublished papers will be considered.
2. By sending a collaboration the author implies and confirms that his/her article has not been simultaneously submitted to (or accepted for) another printed publication elsewhere, or distributed through internet or an electronic format.
3. Delivery of contributions will be accompanied with the letter of copyright's cession and the certificate of authenticity that authors must fill out when submitting their collaborations.
4. All contributions will be subjected to academic peer evaluation (made up by national and international experts), receiving double-blind treatment. The arbitration process is anonymous and is developed under the following aspects: a) relevance, applicability and thematic originality; b) debate of the subject matter and

contribution to the advancement of the discipline; c) consistency and structure of the statement of objectives; d) evaluation of the use and updating of the sources; e) correspondence of the methodology with the objectives of the research and/or theoretical reflection; f) narrative consistency; g) compliance with the journal editorial policy. The results of the arbitration may be: a) accepted without reservation; b) taken with reservation; or c) not supported.

5. Papers that have obtained favorable endorsement, but do not reach editorial publication the subsequent issue of the magazine, will be reserved for the next issue.
6. In an enclosed page the author must provide his/her full name, current institutional affiliation and current email. It also should include a curriculum summary no longer than a paragraph (12 lines or so), which highlights the following aspects: institution of affiliation, degrees, areas of research, recently published books and articles, awards, titles and academic honors, and any other data of academic interest.
7. The official language of the journal is Spanish. Contributions received in other languages (English, French, Italian or Portuguese), will be published as it is submitted. However, materials written in languages different than Spanish are considered unpublished, given the fact that they can be translated into this language for the first time.
8. All contributions should be submitted in electronic version under the following characteristics:
 - Minimum length of 15 pages and a maximum of 25, written in Arial type 12 points, 1.5 lines spacing, between margins: left and right 3 centimeters, top and bottom 2 centimeters.
 - In the case of reviews, they must have a maximum of five pages and must be of current scholarly books on any of the areas of interest in political science.
9. Collaborations, except the reviews, should include: title, abstract, keywords, summary, introduction, development, conclusion and bibliography. The title should summarize the main idea of the work in the most accurate and in the least extension as possible. The abstract should be a description of the content, no longer than a paragraph (12 lines or so). The keywords will range between 3 and 5, and shall account for the scientific content of the article. The title, abstract and key words should be translated into Spanish.
10. Citations and references must be included within the body of the text, under the writing style of the American Psychological Association (APA). Illustratively, the following examples are provided:
 - a) In parentheses: Name(s) of author(s), year of publication of the book and page number. Example:
On the subject of invalid elections many authors provide compelling arguments, however, "Andreas Von Thur is the one who offers a better definition of the nature of nullity, away from notions of penalty or punishment, for electoral purposes" (Ackerman, 2012: 46).
 - b) When in the main body of the text, reference is made to any part of a date, the reference should only contain supplementary information. Example:

- With regard to democracy, Sartori (2008) has written ...
- Also, Norberto Bobbio (2000) has written about the relationship between democracy and liberalism.

c) With respect to the notes as footnotes, they must be exclusively explanatory.

11. At the end of the text a complete list of the literature used should be listed in alphabetical order and indented in French style, in the following order:
 - a) Books: Surname (s), name (s) (year of publication). Title of work in italics, City of publication and publisher (s).
 - b) Chapters in books: Surname(s), name(s) (year of publication). "Chapter title in quotes" in Name(s) (ed. or eds. / comp., or comps.), Title of work in italics, City of publication, Publisher(s) and pages included.
 - c) Articles in journals: Surname (s), name (s) (year of publication). "Title of article between quotes", Title of publication in italics, vol., no., Editing period and pages covering the article.
 - d) Web pages: the same as journal articles. Add the date of consultation after the electronic address of site visited. Example:

Müller Creel, Oscar A. (2012). "The liability of the public servant in the fight against corruption", in *Journal of Social and Political Sciences*, year LVII, no. 214, January-April 2012, p. 165-185, ISSN 0185-1918. Available at <http://www.revis-tas.unam.mx/index.php/rmspys> [November 7, 2012].

Contributions should be sent to the Executive Secretary of the Association, with attention to Servando Pineda Jaimes, Editorial Director, indicating that they wish to be published in the journal, to the following addresses: amecipdepolitica@gmail.com/amecip@gmail.com

Convocatoria permanente

De Política, Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip), convoca a las(los) investigadoras(es) en ciencias sociales a enviar propuestas de artículos para ser publicados en los números anuales que comprenden los periodos de enero-junio y julio-diciembre.

Las colaboraciones publicadas se dividen en cuatro secciones:

Artículos de investigación científica: productos de investigaciones empíricas con el adecuado fundamento teórico. Deberán tener la siguiente estructura: introducción, metodología empleada, marco conceptual, desarrollo, resultados obtenidos, conclusiones y bibliografía.

Artículos sobre el estado de la cuestión: resultados de investigaciones sobre algún tema, teórico o empírico, de la ciencia política con el fin de dar cuenta de sus avances, límites y tendencias con especial atención al caso mexicano.

Miscelánea: sección que incluye colaboraciones en las siguientes categorías: a) perfiles/semblanzas, b) monográficos y c) documentos.

Reseñas: espacio de crítica y revisión bibliográfica de novedades editoriales, nacionales y extranjeras, cuya temática sea de interés y trascendencia para la disciplina politológica.

Normas de publicación

1. Solo se publicarán trabajos originales e inéditos.
2. El envío de colaboraciones implica que el autor confirma que su artículo no ha sido postulado simultáneamente ni aceptado para publicación en otra revista o medio de divulgación impreso o electrónico.
3. La entrega de colaboraciones irá acompañada de la carta de cesión de derechos y certificado de originalidad que los autores deben diligenciar al momento de enviar sus colaboraciones.
4. En hoja anexa, el autor debe indicar su nombre completo, filiación institucional actual y correo electrónico vigente. Asimismo, deberá incluir una reseña curricular.
5. Todas las colaboraciones deberán entregarse en versión electrónica bajo las siguientes características:
 - a. Extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25; escrito con letra Arial de 12 puntos con interlineado de 1.5; márgenes: izquierdo y derecho de 3 centímetros; superior e inferior de 2 centímetros.
 - b. Para el caso de las reseñas, estas tendrán una extensión máxima de 5 cuartillas y deberán ser de libros académicos actuales sobre cualquiera de las áreas de interés de la ciencia política.

VOLVER
A INICIO

6. Las colaboraciones, salvo las reseñas, deberán incluir: título, resumen, palabras clave, sumario, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía. El título debe resumir la idea principal del trabajo de la forma más precisa y menos extensa posible. El resumen será descriptivo del contenido del trabajo con una extensión no mayor a un párrafo (12 líneas, aproximadamente). Las palabras clave oscilarán entre 3 y 5, y deberán dar cuenta del contenido científico del artículo. El título, resumen y palabras clave deberán traducirse al idioma inglés.
7. Las citas y referencias bibliográficas deberán incluirse en el cuerpo del texto con el estilo de redacción de la American Psychological Association (APA).

Las colaboraciones deberán enviarse al Dr. Servando Pineda Jaimes, director editorial, indicando que desean ser publicadas en la revista a la siguiente dirección electrónica: amecipdepolitica@gmail.com