Urna 6 JUNIO 2000 Nueva Época

EDITORIAL

Cultura Democrática 2
Emeterio López Márquez

QUEHACER

Avances del Proceso Electoral del 2000 3
Departamento de Comunicación Social

Texto de identidad de la *CEE* 6
Jéssica Araceli Carrillo Cuevas

Presentación de la Mascota•Imagen de la Comisión Estatal Electoral 13
Departamento de Comunicación Social

ANÁLISIS

16 De súbditos a Electores
Carlos Alberto Arellano García

26 Geneología del Poder: Constituciones de Cádiz y de Apatzingán
José Roberto Sánchez Fernández

40 Veracruz 1812•1857: voto censitario y sin partidos políticos
Juan Ortíz Escamilla

DOSSIER

47 Estado, Derecho Electoral y Mundialización
Arnaldo Platas Martínez

55 La Legislación Electoral Veracruzana para el 2000
Andrés Salomón Rodríguez

61 El Servicio Profesional Electoral
Cirla Berger Martínez

64 El Instituto Electoral Veracruzano y sufragio universal efectivo
Salvador Martínez y Martínez

68 Las elecciones municipales de Veracruz en el 2000
Francisco Domínguez Canseco

75 Reflexiones en torno al corporativismo estatal
Manuel Reyna Muñoz

82 Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Marco Antonio Domínguez Jiménez

DIS**TINTA**

El Desarrollo sustentable y la democracia participativa 85
Rolando C. Ríos Aguilar

LÚDICA

¿Qué cosa son las nubes? 91
Alejandro Osorio Ibáñez

Poemas para tatuarse sobre tu piel 103
Raymundo Aguilera Cordova

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL VERACRUZ-LLAVE

PRESIDENTE Emeterio López Márquez • COMISIONADOS ELECTORALES • Salvador Martínez y Martínez • Cirla Berger Martínez • Manuel Reyna Muñoz • Francisco Domínguez Canseco • Rafael Negroe Espinosa • Marco Antonio Vega Estrada • Marco Antonio Aguirre Rodríguez • Rafael Torres Martínez • Leopoldo Alafita Méndez • Armando Adriano Fabre • COMISIONADOS DE PARTIDOS POLÍTICOS • PAN Gloria Lizbeth Morales Castro • PRI Lázaro Galarza Granados • PRD Uriel Flores Aguayo • PT Enrique Hernández Peralta • PVEM Roberto Carvajal Hernández • CDPPN Filiberto Medina Domínguez • PCD Eduardo de la Torre Jaramillo • PARM Hugo Pérez Alejo • PSN Arsenio García Rosendo • DSPPN Edgar González Suárez • PAS Adán Jonás Hernández Rosales • ÓRGANOS EJECUTIVOS • Dirección General Zeferino Tejeda Uscanga • Secretario General Rodrigo Joel Armas Salinas • COORDINADORES EJECUTIVOS • Organización y Capacitación Electoral Rey David Rivera Barrios • Prerrogativas y Partidos Políticos Alfredo Roa Morales • Administración y del Servicio Profesional Electoral Pilar Ochoa Caballero.

URNA

Javier Roldán Dávila
Dirección

Ana Laura Latournerie Reyes
Producción

Jéssica Araceli Carrillo Cuevas
Información

Raymundo Aguilera Cordova
Mariano Bonilla Espejo
Redacción

Fausto Pastoressa Valdés
Blanca Acuña Bustamante
Diseño Gráfico

Minerva Hernández Morales
Asistente de Diseño

Ma. del Carmen Tamborrell Rivera
Formación

Fedra Cabrera y Rodríguez
Distribución

CONSEJO EDITORIAL

Emeterio López Márquez
Salvador Martínez y Martínez
Cirla Berger Martínez
Manuel Reyna Muñoz
Francisco Domínguez Canseco
Rafael Negroe Espinosa
Marco Antonio Vega Estrada
Marco Antonio Aguirre Rodríguez
Rafael Torres Martínez
Leopoldo Alafita Méndez
Armando Adriano Fabre

URNA Órgano informativo de análisis y opinión de la Junta General Ejecutiva de la Comisión Estatal Electoral.

Publicación trimestral de distribución gratuita a nivel nacional.

Oficinas generales: Juárez No. 69, 1er. piso, teléfono (28) 42-06-25, Xalapa, Ver.

Los puntos de vista expresados en cada uno de los textos aquí reproducidos y publicados son responsabilidad exclusiva del firmante. Bajo ninguna circunstancia reflejan la postura del órgano informativo *URNA*.

Tanto el contenido como el diseño de *URNA* son propiedad legal de la Comisión Estatal Electoral. Se prohibe su reproducción total o parcial sin autorización escrita del editor. Para cualquier solicitud al respecto, llamar al (28) 42-06-25 o dirigirse a nuestras oficinas.

Certificado de Licitud de Título, Certificado de Publicaciones y Revistas Ilustradas, reserva el derecho al uso exclusivo del título, en trámite ante la Dirección General de Derecho de Autor. Registro como publicación periódica expedido por la Dirección General de Correos en trámite.

Esta obra terminó de imprimirse en agosto del 2000 en los talleres de Ártes Gráficas Graphos, S.A. de C.V.

Se tiraron 1,000 ejemplares, más sobrantes para reposición.

DERECHOS RESERVADOS *CEE*
Xalapa, Ver., Agosto 2000 • Hecho en México

EDITORIAL

El concepto que motiva la edición de esta revista surge de la necesidad de dar continuidad a un proyecto impulsado por la Comisión Estatal Electoral (*CEE*) desde 1998; sin embargo, consideramos indispensable adecuar los propósitos originales para consolidar la apertura de espacios de reflexión impresos que circulan en la Entidad. Punto nodal de este proyecto será el invitar a distinguidos analistas, ensayistas y a todo tipo de creadores plásticos que se signifiquen por sus aportaciones científico–culturales a la historia contemporánea.

Actualmente la sociedad veracruzana demanda espacios de participación. En ese sentido, la revista *URNA* debe convertirse y convalidarse como un *ágora* en el que interactuen los actores del tejido social y de la riqueza cultural, sin cortapisa alguna; debe crear *vasos comunicantes* entre los electores y este órgano técnico, para fomentar una *cultura democrática.* Como representante de los más altos valores de la sociedad civil y de las instituciones nacionales, la *CEE* aspira a que este breve espacio contribuya a la continuación de la normalidad democrática y a que se vea como una *impronta* en el devenir de la Entidad.

La difusión de las ideas es parte insustituible de los regímenes democráticos. En este punto, justamente, es donde *URNA* quiere poner el acento. El *agiornamiento* o *puesta al día* de las instituciones elimina la posiblidad de una ruptura del *contrato social,* tal y como lo conciben los clásicos del pensamiento político; por tal motivo, y en virtud de que representamos un organismo encargado de supervisar la renovación o ratificación cíclica de dicho *contrato,* por medio del ejercicio electoral, la publicación será un crisol de expresiones que vislumbren la sociedad que podemos ser.

La viabilidad de este proyecto editorial se sustentará en las aportaciones que hagamos todos los que de él participamos, no se contempla un ejercicio de *exquisités individual,* de *celebración hedónica*, sino la conjugación de voluntades que tengan como resultado un instrumento vital. La páginas de *URNA* serán un teatro cuyos escenarios estarán configurados por los representantes sociales.

Inauguramos una nueva época que, insistimos, toma como inicio el excelente trabajo de quienes la fundaron, pero que, obedeciendo a los tiempos que vivimos, realiza una apertura incorporando nuevas variantes, circunstancia básica para comprender el primer proceso electoral homologado en el Estado, parteaguas histórico que trazará el despegue de Veracruz, de cara a las transformaciones nacionales y mundiales.

La integración de un nuevo consejo editorial implica, *necesariamente,* revisar los criterios de ejecución de la revista; sin embargo, existe el compromiso de conservar la calidad, tanto editorial como de diseño, que le ha caracterizado. Sin duda, su presencia en el enorme bagaje de los medios impresos ha sobresalido por el cuidado de estos aspectos.

URNA será un reflejo de la composición y compromiso democrático de la Comisión Estatal Electoral del Estado de Veracruz–Llave. Vengan estas líneas finales para definir el concepto que el lector puede esperar de esta revista.

Emeterio López Márquez

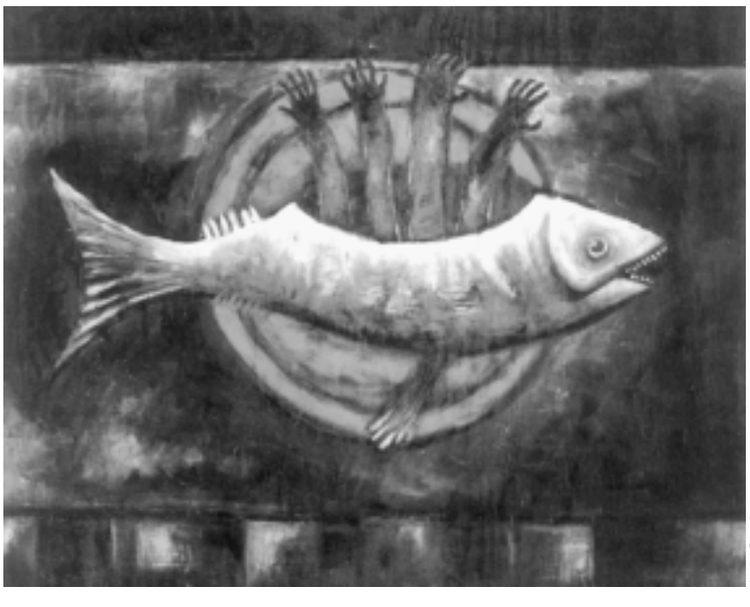
Avances del **Proceso Electoral** del **2000**

Departamento de Comunicación Social

*E*l pasado 4 de febrero, con la instalación del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral (***CEE***), dio inicio el proceso electoral en que se renovarán diputados locales y ayuntamientos, por única vez, para un periodo de cuatro años.

La importancia de esta elección homologada no tiene precedentes, por lo que la instalación de las 24 comisiones distritales y 210 municipales, que conforman el mapa electoral de nuestro Estado, se realizó conforme a lo dictado por el artículo 141, fracción V, del Código de Elecciones y de las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz–Llave. Con el fin de coronar dicha empresa, la ***CEE*** nombró 24 técnicos de enlace con órganos desconcentrados (como se le designa a las comisiones distritales y municipales, según la ley de la materia), para que se dieran a la tarea de seleccionar a los ciudadanos responsables de organizar el proceso electoral en cada Distrito y Municipio, en forma transparente. Por esta razón, el Técnico de Enlace debe mantener una comunicación plena y constante con los integrantes de cada Órgano Desconcentrado, para transmitir oportunamente los acuerdos del Consejo General y para disipar cualquier inquietud que surja durante el proceso. Para el buen desempeño de sus actividades, los técnicos de enlace tomaron un curso–taller, del 8 al 11 de febrero, el cual duró 40 horas de intenso trabajo.

De acuerdo al citado artículo 141 del Código de Elecciones, corresponde al titular de la Dirección General proponer a funcionarios y comisionados electorales para cada uno de los órganos desconcentrados; por eso, la relación de probables integrantes de las comisiones distritales se presentó el 15 de marzo, mientras que la de las municipales, el 30 del mismo mes.

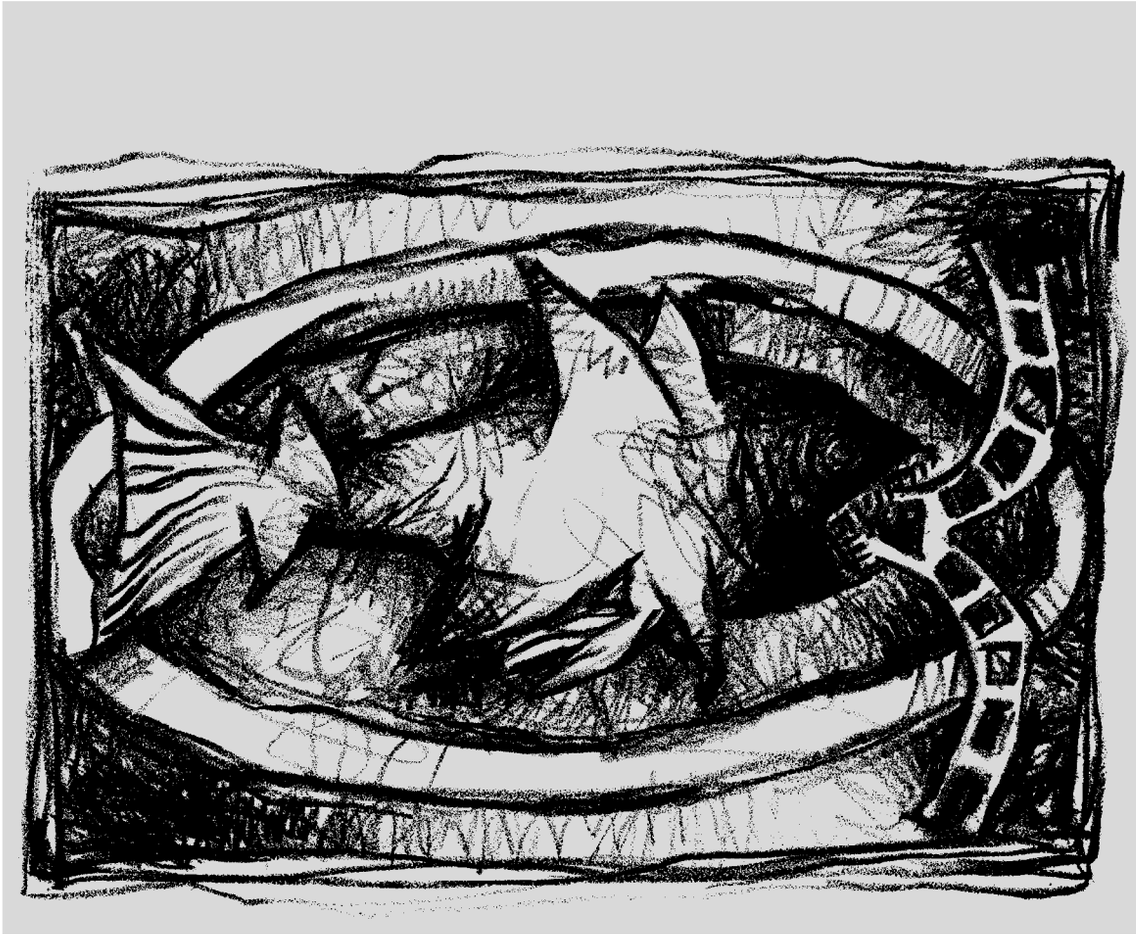


Israel Barrón

Como una medida para transparentar la designación de los miembros de cada uno de los 234 órganos desconcentrados, se implementó la utilización de buzones para recibir comentarios y observaciones de la población sobre las propuestas, instalándose en sitios públicos y de fácil acceso: los bajos de palacios municipales.

Para la integración de las comisiones distritales se determinó asentar las ánforas en las 24 cabeceras de Distrito del 16 al 23 de marzo, fecha en la que el personal de la ***CEE*** las retiró, previamente selladas por los secretarios de cada Municipio. Posteriormente, el día 24 se realizó la apertura ante el Notario Público número 16, licenciado José Antonio Rodríguez González.

En la sesión extraordinaria del 29 de marzo, el Consejo General designó a 432 ciudadanos, que integrarían las comisiones distritales. En esta misma sesión, se llegó a un importante acuerdo: por unanimidad se determinó contratar los servicios de un despacho contable externo, para realizar auditorías trimestrales al organismo, con el fin de que el uso de



Israel Barrón

los recursos financieros durante el proceso electoral sea totalmente claro.

Por otra parte, a partir del 1° de abril se procedió a colocar buzones en los 210 palacios municipales y se acordó que únicamente en los ayuntamientos cabeceras de Distrito se exhibieran las listas correspondientes a la demarcación y la de ciudadanos sugeridos para cada Municipio perteneciente al Distrito.

El 17 de abril los técnicos de enlace comenzaron a recojer los buzones de cada Palacio Municipal, para concentrarlos en sus respectivas cabeceras distritales, donde, ante miembros del Consejo General y secretarios de ayuntamientos, se realizó la apertura de las urnas de todos los municipios, excepto la correspondiente a la Cabecera. Posteriormente, con los documentos encontrados se integraron paquetes conformados con sobres de cada Municipio que se anexaron al buzón de la Cabecera.

El 19 de abril los buzones de Pánuco, Tantoyuca, Chicontepec, Temapache, Túxpam, Poza Rica, Papantla, Martínez de la Torre, Misantla, Perote, Xalapa, Coatepec, Paso del Macho, Orizaba, Córdoba, Zongolica, Veracruz, Boca del Río, Cosamaloapan, San Andrés Tuxtla, Acayucan, Coscomatepec, Minatitlán y Coatzacoalcos, se concentraron en la Secretaría General de la ***CEE***.

Subsiguientemente, en las instalaciones del órgano electoral, durante la reunión del Consejo General y ante el Notario Público no. 16, Rodríguez González, el 24 de abril fueron abiertos los paquetes y buzones. Se recibieron un total de mil 195 escritos.

El 26 de abril fueron instaladas las comisiones distritales electorales; con ello, iniciaron los trabajos en los 24 distritos. Asimismo, durante la sesión del día 30 de ese mes, se designó a los 3 mil 780 veracruzanos como funcionarios y comisionados electorales para los órganos desconcentrados municipales.

Tan sólo para estas acciones, el Consejo General empleó 43 horas en reuniones de trabajo, 792 en recorridos técnicos y visitas de los representantes de partidos políticos y comisionados electorales.

Por otra parte, en un marco de respeto a la ley, el Consejo General informó que, en cumplimiento a la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reconoció el derecho a voto a Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (CDPPN), en las sesiones, a partir del 12 de abril. En correspondencia con lo anterior, y en acato a lo dispuesto en el artículo133, fracción II, del Código de Elecciones, se le tomó protesta a Jorge Rafael Negroe Espinosa como Comisionado Electoral.

Ciudadanos insaculados

La selección de los funcionarios de casilla es un punto fundamental en el proceso electoral, porque los ciudadanos que les corresponda desempeñar dicha función serán los depositarios directos del voto libre y secreto de todos los veracruzanos. Por tal motivo, el 1° de mayo, en sesión del Consejo General, se sorteó un mes del calendario que sirvió como base para realizar la primera insaculación, resultando el mes de septiembre. Con los ciudadanos nacidos en dicho mes, se efectuó una selección en el Centro Regional de Cómputo del Registro Federal de Electores, del 11 al 14 de mayo, cuyo resultado fue de 641 mil 214 veracruzanos insaculados.

Asimismo, el 10 de mayo se sorteó una letra del abecedario que serviría para el procedimiento de la designación de los funcionarios de casilla, la cual resultó ser la letra J. De esta manera, quienes se encargarán de recibir los votos en las casillas, serán los veracruzanos nacidos en el mes de septiembre y cuyo apellido paterno comience con la letra citada.

Para capacitar a los ciudadanos que estarán en las casillas en la jornada electoral del 3 de septiembre se contrataron mil 182 capacitadores. Las 210 comisiones municipales que organizarán el proceso de renovación de integrantes de ayuntamientos se instalaron el día 26 de mayo.

Con tareas como ésta, la ***CEE*** garantiza la transparencia, imparcialidad y legalidad de todo el proceso, con la participación corresponsable y decidida de comisionados electorales y representantes de partidos políticos.

Marco Favio

Texto de **identidad** de la *CEE*

Jéssica A. Carrillo Cuevas

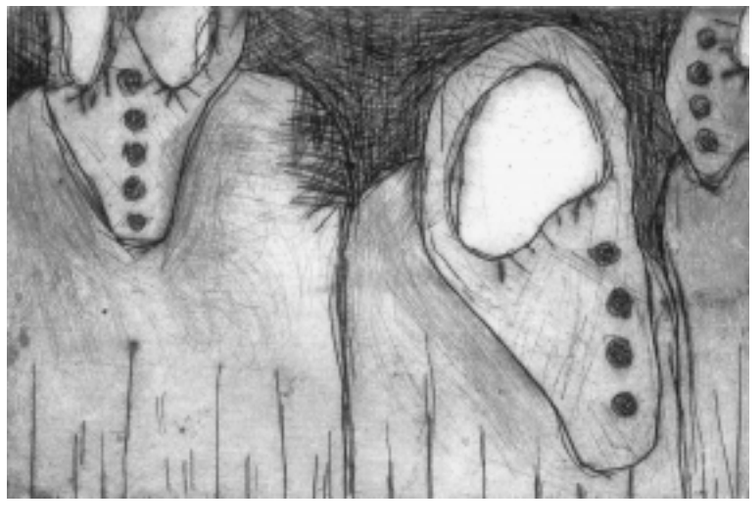
*E*n una institución como la Comisión Estatal Electoral (*CEE*), que pretende consolidar un proyecto operativo ya avanzado, es indispensable plantear la revisión de las comunicaciones institucionales.

Para denominar "el proceso –espontáneo, artificial o mixto– por el cual una institución produce y comunica el discurso de su identidad y motiva en su contexto una lectura determinada que constituirá su propia imagen, se ha utilizado el término semiosis institucional".[1]

En la definición anterior, el discurso de identidad de la institución se entiende como la suma de atributos que se obtienen cuando se indaga sobre lo que significa para las personas que la integran, que se produce en la actividad regular, en su diálogo permanente con los interlocutores.

Los interlocutores de la *CEE* son los ciudadanos potenciales votantes, los funcionarios de casilla o los funcionarios de órganos desconcentrados, los partidos políticos y las distintas instancias gubernamentales, universidades, institutos, etcétera. Para esta complejidad existe en el organigrama un área más especializada que otra en el trato a cada uno. Esto da pie a que existan diferencias sutiles, o significativas, de las concepciones de la institución, en las que intervienen, además, factores individuales de cada actor, sus gustos y preferencias, su conocimientos y experiencias, entre otros.

Igualmente existen otros factores que complejizan la lectura pública de la *CEE*; por ejemplo, la sociedad en general reconoce bien que un organismo electoral se encarga de organizar las elecciones, pero el personal de la *CEE* sabe que es difícil encontrar a un ciudadano común, poco involucrado en el tema, que identifique (en ocasiones aun superficialmente) la diferencia entre elecciones locales y fe-



Marco Favio

[1] Chaves, Norberto: *La imagen corporativa Teoría y metodología de la identidad institucional,* Barcelona, Gustavo Gili, 1988, p.186.

derales. Por lo tanto, es frecuente que confunda a los organismos electorales respectivos y, en algunos casos, no distinga con certeza si dichos organismos actúan de forma autónoma o siguen involucrando personal gubernamental.

Los factores que han provocado esta lectura equivocada son diversos, entre los más sobresalientes se encuentra la corta edad de las reformas constitucionales, sustento de las instituciones autónomas que hoy existen.

Por otro lado, existe un contrapeso producido por el personal que labora en la ***CEE***, quienes mantienen un discurso de identificación altamente benigno y sano. Resulta significativo que los trabajadores de las elecciones consideren intocables los resultados electorales y que conozcan el fundamento legal de su trabajo en el Código Electoral vigente.[2]

Si la forma en que se comunica este discurso es igualmente compleja –y de ello depende la percepción externa de la institución o *imagen institucional–,* será necesario revisarlo en la forma más exhaustiva posible para controlarlo, intervenir sobre él y comunicarlo de una manera óptima.

Entonces, un repaso de la forma en que se tejen los discursos internos, nos puede dar una idea muy cercana de lo que se debe comunicar y de lo que se comunica efectivamente, para hacer un diagnóstico de la imagen institucional.

Para determinar este tejido, utilizando la metodología de Norberto Chaves,[3] se debe partir de los atributos mencionados, que la misma institución está en condiciones de exhibir aun sin preparación previa (atributos básicos) y completar con los atributos faltantes que optimizan el discurso (complemento del repertorio de atributos); el producto de este procedimiento será el *texto de identidad básico*.

Enseguida, para personalizarlo y jerarquizarlo, se deberán delinear los planos en que el organismo tiene su ámbito de competencia, las instituciones con que lo comparte y sus diferencias con ellas.

El último paso para llegar a un discurso óptimo factible es apropiar el discurso obtenido anteriormente a las finalidades persuasivas de la institución y a las condiciones efectivas de comunicación con su audiencia real. Comunicar estos atributos correctamente propicia la auto reflexión de los empleados y brinda a la institución mejores relaciones potenciales.

Atributos básicos de identidad de la *CEE*

La ***CEE*** cuenta con los siguientes atributos básicos de identidad:

1. Autonomía y aumento en el nivel de la cultura política y la vida democrática.

Israel Barrón

2. Selección y contacto directamente en campo de los ciudadanos para funcionarios de los órganos desconcentrados.

3. Revisión meticulosa de las propuestas de funcionarios de los órganos desconcentrados por el pleno del Consejo General.

4. Fortalecimiento del sistema de partidos políticos por medio de financiamiento y trabajo conjunto.

5. Conocimiento y respeto del Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz–Llave 1998, por parte de los partidos políticos.

6. Incremento en el nivel de debate en el seno del Consejo General.

7. Mejoras en las condiciones de empleo (Seguro Social, Pensiones, Seguro de vida).

8. Avance organizativo en cada proceso electoral, debido a la competencia cada vez mayor de la plantilla.

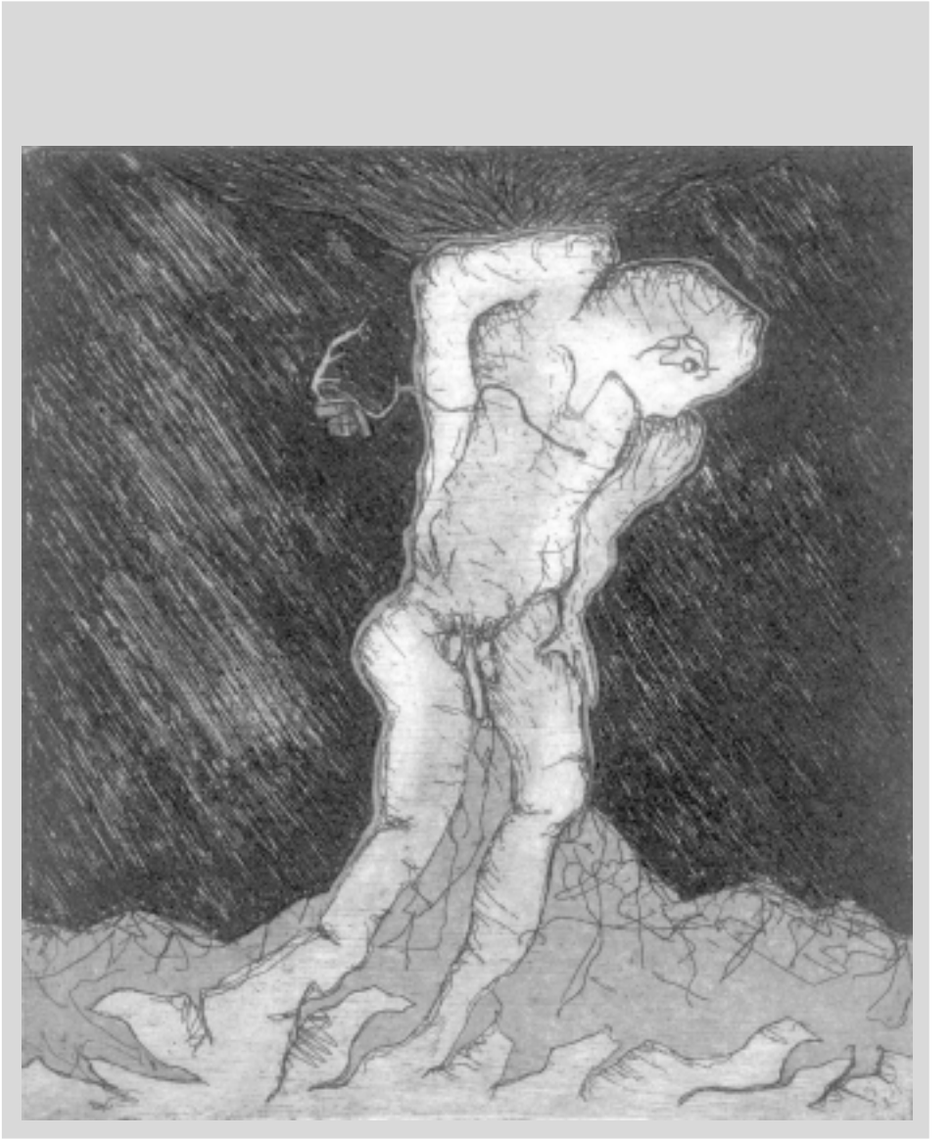
Complemento de atributos básicos

El complemento de factores para el texto de identidad lo hemos encontrado en el Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz–Llave 1998, que define a la ***CEE*** como:

> el organismo público depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

[2] Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz–Llave, Xalapa, Comisión Estatal Electoral, 1998.

[3] Chaves, Norberto: *Opus cit.*



Marco Favio

En el desempeño de esta función se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad.

Tiene carácter permanente y autónomo, personalidad jurídica y patrimonio propios. Fijará su domicilio en la capital de la entidad y su ámbito de competencia será el estado de Veracruz–Llave.[4]

Enseguida, para ampliar nuestro entendimiento de la definición anterior, buscamos la definición de las palabras con posible significado equívoco en un diccionario enciclopédico[5] de uso común:

• Público: Notorio, patente, manifiesto, vistoso o sabido por todos. Un organismo público, es decir, con jurisdicción y autoridad para hacer una cosa. | Perteneciente a todo el pueblo. | Sometido al examen de gentes ajenas al círculo de la intimidad.

• Autoridad: Carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento. | Potestad. | Potestad que en cada pueblo ha establecido su constitución para que le rija y gobierne. | Poder que tiene una persona sobre otra. Persona revestida de algún poder. | Crédito y fe que se da a una persona o cosa en determinada materia.

• Electoral, **Política:* La elección constituye el medio utilizado por los regímenes democráticos para

[4] Código de Elecciones…, pp. 73–74.

[5] Océano Uno, *Diccionario enciclopédico ilustrado*, México, Océano, 1989.

designar representantes en los diversos poderes que constituyen el Estado, y se basa en el sufragio universal.

Como responsable de la función estatal de organizar las elecciones, la ***CEE*** se rige por los siguientes principios:

• Certeza: Que busca y otorga conocimiento seguro y claro de todas sus acciones.

• Legalidad: Fiel en el cumplimiento de su cargo prescrito por la ley.

• Independencia: Que no depende de otro. Entereza, firmeza de carácter.

• Imparcialidad: Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de personas o cosas.

• Equidad: Propensión a dejarse guiar por el sentimiento del deber. Moderador en las condiciones de los contratos de los diferentes actores.

• Objetividad: Que alude al objeto en sí y no a la manera de pensar o sentir de las personas involucradas.

• Permanencia: Duración firme, constancia, perseverancia, estabilidad, inmutabilidad.

• Autonomía: Potestad que dentro del Estado pueden gozar entidades suyas para regirse. Vida propia e independiente de un organismo. Cualidad del comportamiento de un individuo que establece en sí mismo el fundamento de la moral.

Además, la ***CEE*** está revestida de las siguientes características:

• Dotado de personalidad jurídica: Que es apto o idóneo para un cargo prescrito por la ley.

• Con patrimonio propio: Bienes propios adquiridos por cualquier título. Conjunto de elementos culturales, sociales, etcétera, comunes a una colectividad.

Los principios y demás atributos, son una referencia obligada para interpretar la ley y para plantear líneas de trabajo. Por otra parte, la autonomía es uno de los logros más grandes de la ciudadanía para poder juzgar, efectivamente, con el voto y elegir responsable y libremente.

Niveles de discurso

El artículo 130 del Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz–LLave 1998, primer párrafo dice:

> La ***CEE*** es el organismo público depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Análogamente, según el artículo 131, son fines de la ***CEE***:

> I. Garantizar la celebración periódica de las elecciones locales.
> [...]
> V. Velar por el respeto a los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que la Constitución y el Código de Elecciones de Veracruz establecen para los ciudadanos y los partidos, agrupaciones y asociaciones políticas en el Estado.

Por lo tanto, las funciones de la ***CEE*** están pensadas para satisfacer tanto la demanda de la responsabilidad de la organización de las elecciones como el depósito de la autoridad electoral.

Entre de estos dos fines se encuentran:

> II. Coadyuvar al fortalecimiento del sistema de partidos políticos en la entidad;
> III. Asegurar a las organizaciones y a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, así como la autenticidad y efectividad del sufragio;
> IV. Contribuir al desarrollo y difusión de la vida democrática y la cultura política;

Podemos observar en este orden de *"los fines de la* ***CEE***", cómo se cumple uno de los señalamientos del *discurso identificatorio*. Los números II, III y IV existen como tramas de la definición primera de la ***CEE*** incluida en el artículo 130. Éstos son aspectos menos evidentes de los trabajos de la autoridad electoral, pero que forman parte fundamental de su función.

La importancia de determinar la especificidad de los *fines* es que en el mismo orden se puede plantear la duración o potencialidad de programación al implementarlos:

1. "Garantizar la celebración periódica de las elecciones locales para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos" es una acción muy clara y por eso su procedimiento está más reglamentado; implica directamente el proceso electoral.

2. "Coadyuvar al fortalecimiento del sistema de partidos políticos en la entidad" se encuentra entre el rango de la interpretación del derecho y las acciones tangibles, es un objetivo permanente. Esta función tiene la finalidad de proporcionar a más ciudadanos mejores formas de representación de sus intereses en el estrato gubernamental. Las prerrogativas a partidos políticos y el financiamiento son un ejemplo de su reglamentación.

3. "Asegurar a las organizaciones y a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, así como la autenticidad y efectividad del sufragio" se trata de la base legal de la función primera, y tiene una temporalidad indefinida, porque puede exceder el proceso electoral, en caso de que se requiera defender de alguna forma los derechos político–electorales de las organizaciones y los ciudadanos fuera de la etapa del proceso electoral. La integración del Consejo General por ciudadanos no militantes en un partido político y su carácter permanente forman parte del aseguramiento del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las organizaciones y los ciudadanos. El PREP y la observación electoral son parte del mecanismo para dotar de autenticidad y efectividad al sufragio.

4. "Velar por el respeto a los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que la Constitución y el Código de Elecciones de Veracruz establecen para los ciudadanos y los partidos, agrupaciones y asociaciones políticas en el Estado" es un fin superior y a la vez elemental, porque implica a la ley y a todos los demás fines. Es el más relacionado con la permanencia y la legalidad y el más indefinido de ellos, en cuanto a acción *(velar),* pero es el que otorga la calidad de autoridad a la ***CEE***.

5. Respecto a "Contribuir al desarrollo y difusión de la vida democrática y la cultura política", es un objetivo previsor que involucra a la sociedad en su superestructura y, por lo tanto, a cada uno de sus miembros en todas las extensiones de su vida social. Es decir, sus ideas con respecto a sus derechos y obligaciones políticas (que se pueden convertir en actitudes y luego en actos); ayudará, através de la vida democrática, a buscar su propio bienestar por medio de gobernantes eficientes. Las conferencias y los programas de elecciones escolares son ejemplos de programas encaminados hacia este sentido, pero todas las acciones de la ***CEE*** desembocan en vida democrática y cultura política, ya que implican el funcionamiento del órgano que las representa.

A modo de reproducción e interpretación de lo dictado por la ley, pero en distintas escalas, se diseñan y aprueban los programas de trabajo. Éstos son un discurso medianamente fijo, con plazos y límites establecidos pero más flexibles que los de aquélla y se encuentran registrados en diferentes formas y medios como el Plan General de Actividades, los manuales de procedimientos o formas tácitas.

Por último, los trabajadores de la ***CEE*** determinan el carácter personal de los discursos, desde las decisiones que toman al emprender una tarea, las relaciones que entablan entre ellos y, sobre todo, en los canales de salida: comunicación con la ciudadanía como relación potencialmente laboral en la capacitación, el contacto con los medios de comunicación masiva, a través de boletines, conferencias y entrevistas, el trato al proporcionar información electoral ante solicitudes de diversa índole, la transmisión de ideas por medio de la estructura del partido político, las pláticas extra laborales, etcétera. Éste es un discurso medianamente controlable, ya que es el más difícil de medir y depende del modo de relación que tiene el empleado con su trabajo y con la institución.

Debido a la juventud de la ***CEE*** en su forma ciudadanizada, podemos observar cómo se ha ido implementando con mayor presteza lo relacionado a las funciones *prácticas* que determina la ley para la ***CEE*** (la organización de las elecciones) y, paralelamente se sientan las bases para las demás, ya que precisan una preparación en el ámbito de las conciencias y actitudes. Es por eso que podemos observar una distancia en esos términos entre la *identificación* y *el complemento de atributos básicos* (la profundidad de la interiorización de los valores democráticos).

El medio

Tomaremos como medio de la ***CEE*** al Estado porque es una institución estatal.

Partamos de la explicación del Estado como la sociedad organizada por medio de ciertas reglas (jurídicas o no), que determinan las funciones (derechos y obligaciones) de cada una de sus partes –desde las más simples como el ser humano concebido, hasta las complejas, como esta organización en su totalidad–, para llevar a cabo las acciones que son necesarias para una vida más sana, en un espacio determinado. Es necesario, entonces, la existencia de un órgano regulador que vigile el cumplimiento de estas reglas.

Los cuatro ámbitos en un Estado son:

a) El ámbito social
- Público
- Privado

b) El ámbito de la organización
- Jurídica
- Tácita o de facto

c) El ámbito gubernamental
- Político
- Administrativo

d) El ámbito espacial
- Territorio
- Tiempo

En todos estos ámbitos se encuentra la ***CEE*** relacionada con distintas formas ideológicas como las organizaciones políticas, los organismos electorales de los estados de la República y el IFE, los tres pode-

Israel Barrón

res gubernamentales y la sociedad previa a las organizaciones. La ***CEE*** es una organización ciudadanizada y el ámbito social público es el más importante para ella, según la ley.

Con las organizaciones políticas, que son las asociaciones, las agrupaciones y los partidos políticos, comparte el espacio público, ya que ellas son entidades de interés público (la sociedad deposita intereses en ellas) y la ***CEE*** es la autoridad encargada de hacerles llegar las prerrogativas que el Estado les confiere. En el mismo sentido, comparten la organización jurídica, ya que, aunque hay organizaciones políticas que existen sin registro, la única forma en la que la ***CEE*** puede defender sus derechos y exigir que cumplan con sus obligaciones, es cuando la han tomado en cuenta como autoridad y se han registrado ante ella.

Por último, comparten el nivel político del ámbito gubernamental porque los partidos políticos son organizaciones ciudadanas que buscan llegar al poder para favorecer a la parte de la sociedad que representan, es por eso que fortalecer al sistema de partidos tiene que ver con la representación de toda la sociedad.

En cambio, con los poderes de la Unión comparte el carácter de organismo público, el administrativo (en lo relativo al presupuesto) y el jurídico (en cuanto a que se rigen por la constitución y leyes que emanan del Poder Legislativo estatal). Sin embargo, todas las decisiones que se toman en el seno del Consejo General, en el espacio político, son completamente autónomas del Estado.

Los organismos electorales estatales y el federal, comparten el mismo ámbito político electoral, que es el más específico al que pertenece la ***CEE***. Además han ido de la mano en cuanto a reformas de la ley electoral, porque las modificaciones importantes en ese sentido se han dado en el nacional. De esta forma la relación que se establece entre ellas, además de los convenios con el Registro Federal de Electores para el padrón electoral, son de apoyo institucional para mantenerse al día sobre los avances en las diferentes funciones con que la ley los ha distinguido, en ese sentido comparten el sector ejecutivo.

Hay otras instituciones del tipo de la ***CEE***, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que son autoridades estatales autónomas y tienen a su cargo defender alguna rama del derecho. La Universidad Veracruzana es también un organismo autónomo estatal con la que la ***CEE*** tiene relación cordial en el terreno ejecutivo.

Condiciones efectivas de comunicación

Las siguientes son las líneas que se proponen como texto de identidad, en congruencia con los puntos expuestos anteriormente:

I. Publicidad en medios de comunicación masiva: Dar a conocer a la ***CEE*** como órgano distinto del IFE y su importancia para los veracruzanos.

II. Trato directo a ciudadanos (capacitación electoral): Aludir a la cultura política para propiciar una conducta ética y responsable entre funcionarios electorales.

III. Trato directo con partidos políticos (prerrogativas y acciones conjuntas): Fomentar la capacitación de sus cuadros en el manejo de la ley electoral para elevar el nivel de competencia y el cumplimiento de sus obligaciones y derechos.

IV. Trato directo con empresas e industrias (proveedores y servidores): Exigir trato igualitario y limpio para aprovechar al máximo el presupuesto.

V. Trato interinstitucional (como organismo estatal): Propiciar la distinción, el reconocimiento mutuo de las labores y esfuerzos conjuntos en áreas afines.

VI. Trato interno (entre el personal): Reconocer la valiosa aportación de cada una de las personas que trabajan en el organismo, quienes ejercen sus derechos y cumplen con sus obligaciones, contribuyendo a la vida democrática y el bienestar del Estado.

Israel Barrón

Presentación de la **Mascota** Imagen de la CEE

Departamento de Comunicación Social

Los ciudadanos del Estado de Veracruz viven, el presente año, un proceso electoral inédito: por primera y única vez acudirán a sufragar por diputados locales y ayuntamientos que fungirán durante un periodo de cuatro años. Por tal motivo, el trabajo conjunto del Consejo General y de la Comisión de Apoyo y Seguimiento de las Actividades de Educación Cívica, Difusión y Desarrollo de la Cultura Democrática decidió la creación de una Imagen–Mascota que identificará al organismo electoral en sus múltiples actividades, la cual es una simpática hormiguita.

Se determinó que fuera ésta porque se identifica con el intenso trabajo colectivo, su perseverancia y por su capacidad de vivir en sociedad. Por otra parte, es un personaje que constantemente edifica galerías, trabaja en equipo, carga objetos más pesados que ella misma, realiza grandes esfuerzos por alcanzar la cima y nunca se da por vencida. Una más de sus cualidades es que durante el verano, en lugar de dar rienda suelta a la buena vida, recoge alimento para tener reservas alimenticias durante el invierno. Es decir, se mantiene en trabajo permanente, tal como lo requiere la organización y vigilancia de los procesos electorales.

En esta ocasión la Imagen–Mascota será del sexo femenino, como un respetuoso homenaje a la mujer veracruzana, que representa, a la vez, la mayor cantidad de enlistados en el padrón electoral.

La caricatura se acompaña de una lupa, objeto que proporciona una mejor imagen y una vista más detallada de las cosas que se colocan entre ella y su foco. De allí el nombre de «Lupita», que será ejemplo de lo que se debe hacer para razonar el sufragio y para fortalecer la participación ciudadana: ir a votar, capacitarse, ser funcionario de casilla e invitar a todos a observar y vigilar la contienda, para garantizar su transparencia y evitar el abstencionismo.

En pocas palabras, «Lupita» animará a los ciudadanos a participar en este histórico proceso electoral, ya que en una primera etapa, dará a conocer la proximidad de las elecciones, la importancia de acudir a las urnas y la responsabilidad de ser funcionario de casilla.

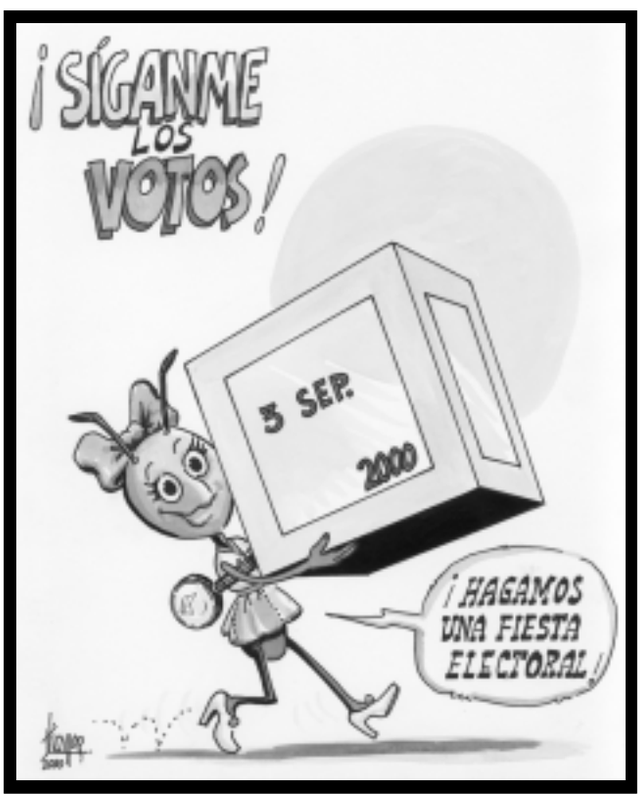
La estrategia incluye los qué, cómo, cuándo y dónde de la elección y la promoción del voto, porque el objetivo primordial consiste en contribuir al desarrollo y difusión de la vida democrática y la cultura política. Asimismo, la campaña estará apuntalada mediante promocionales en radio y televisión, cuyos lemas son:

- *Votar es tarea de todos.*
- *Construyamos juntos la democracia.*

En esta tarea, los medios de comunicación son fundamentales, puesto que ellos podrán coadyuvar a impulsar la imagen de la ***CEE*** y proporcionar a la sociedad veracruzana la información objetiva que propicie una mayor participación comprometida y razonada.

Reposicionar la imagen de la ***CEE*** es tarea de todos, y el gran denominador común de este proceso es, sin lugar a dudas, la confianza para lograr la credibilidad en que tendremos una jornada electoral limpia y vigilada por ciudadanos.

¡DÉMOSLE BRILLO A LA DEMOCRACIA!
CEE
¡EL PROCESO SERÁ LIMPIO!


¡SÍGANME LOS VOTOS!
5 SEP.
2000
¡HAGAMOS UNA FIESTA ELECTORAL!

De súbdito a **Electores**

Carlos Alberto Arellano García*

Conciudadanos, hasta el año de 1810, una extraña dominación tenía hollados nuestros derechos, y los males del poder arbitrario, ejercidos con furor por los más crueles conquistadores, ni aun nos permitían indagar si esa libertad, cuya articulación pasaba por delito en nuestros labios, significaba la existencia de algún bien o era sólo un prestigio propio para encantar la frivolidad de los pueblos […].

José María Morelos y Pavón:
Sentimientos de la Nación (sept. de 1813)

En sus orígenes, la participación de la ciudadanía en los procesos electorales fue elitista, selectiva y discriminatoria, ya que sólo intervenían las personas que tenían una posición económica desahogada o bien que fueran profesionistas, industriales o empresarios comprobados, sin tomar en cuenta esclavos, mujeres, negros ni, aun, a indios, los cuales representaban la mayoría de la población en las comunidades. Hoy en día, nuestro sistema electoral es todo lo contrario: se fundamenta en la representatividad universal y en la votación libre, directa y secreta, en la elección de nuestros representantes en el gobierno.

Desde una óptica personal, todo esto se ha ido construyendo poco a poco, a lo largo de las diferentes etapas de nuestra historia. Sirva el presente como un esfuerzo de análisis y recuento de la historiografía político–electoral para visualizar los avances en nuestros procesos electorales. Con este fin, es necesario tener presente el concepto de «soberanía nacional» y la revisión de algunos elementos constitucionales. De inicio nos apoyaremos en la concepción filosófica de Jean Bodin, quien proporciona elementos que llevarían a la elaboración del concepto de soberanía *(Les Six Livres de la Républiqu*e, 1575).[1]

Bodin escribe su obra con el propósito de fortalecer el poder del monarca, en una época en que las guerras eran constantes en Europa. Con su propuesta, gozó de amplio prestigio y fue motivo de reconocimiento por juristas y filósofos de la época, así como de todos los monarcas que llegarían a ejercer su poder de manera absoluta. La monarquía absolutista, como se le conoce a este régimen, transitó hacia el Estado moderno, en cuyo seno la soberanía adquirió

Israel Barrón

* Jefe del Departamento de Control de Gestión

[1] Citado por Reynaldo Sordo Cedeño: "Democracia Restringida", en *El camino de la democracia en México,* México, Archivo General de la Nación, 1958, pp. 63–85.

especial relevancia, ya que estos estados eran también soberanos. El concepto de soberanía nace vinculado al derecho divino de los reyes a gobernar. Bodin explica que hay ciertas marcas que permiten identificar al nuevo monarca; éstas hacen al Príncipe, soberano, y los derechos que de ellas se derivan son incedibles, inalienables o imprescriptibles. Tal concepción requiere de la existencia de alguien, en este caso llamado Soberano, a quien se encuentran sujetos los súbditos; y de acuerdo con este razonamiento las relaciones familiares, éticas y religiosas quedan fuera de la relación que se establece entre el Soberano y los súbditos y, además, la sujeción a éste es lo que da su carácter al súbdito y, tiempo más tarde, al ciudadano.

Dos siglos después de que Bodin expusiera las señales de la soberanía, cobra fuerza el llamado movimiento constitucional, el cual postulaba que los derechos del hombre y del ciudadano debían consagrarse en cuerpos jurídicos en donde también se fijaran, en forma pormenorizada, los límites de la acción del Soberano. Se propuso que el gobierno de un Estado no podría estar depositado en una sola persona. El resultado de este movimiento fue la conformación de monarquías constitucionales en las que el Soberano no sólo ya no respondía exclusivamente ante Dios, sino que, además, debía compartir la soberanía, por lo menos, con las cortes.

En el Virreinato de la Nueva España, el señor monarca y soberano, durante casi tres siglos, fue el español, cuyas facultades fueron variando en función del desarrollo del concepto de soberanía. Así, se transitó de la monarquía absoluta a la constitucional.

En el acta del Ayuntamiento de la Ciudad de México del 19 de julio de 1808, a la caída de la monarquía española de Carlos IV, se concluyó que al no haber depositario de la soberanía, ésta recaía originalmente en el pueblo. Es aquí donde se encuentra la primera noción de soberanía vinculada con la voluntad popular y que subsistiría a lo largo del proceso de Independencia. Un momento culminante de este periodo fue el que se materializó en el documento *Sentimientos de la Nación,* de Morelos, en el cual se incluye la corriente de soberanía popular, pura y simple. En el desarrollo de la concepción de soberanía que se dio después de la Revolución francesa, surgieron dos percepciones de lo que podría ser el resultado de ese movimiento armado. Por un lado, la posición rousseauniana, que se había identificado con la idea de la soberanía popular, la cual consideraba que cada individuo tenía propiamente una fracción de la soberanía. El resultado de esta teoría fue el *voto universal,* producto lógico de atribuir a cada individuo, con capacidad ciudadana, la posibilidad de influir en los destinos de la Nación. Más tarde, algunos revolucionarios acuñaron la idea de *soberanía nacional:* trasladaron el concepto de soberanía de algo concreto (pueblo integrado por individuos específicos) a una entidad abstracta, que era la Nación.

La nueva noción se prestó a que se pudiera determinar quién tenía derecho al voto y quién no, puesto que la Nación estaba encarnada en una Asamblea integrada por hombres concretos que podían excluir del voto a quienes desearan. La teoría de la soberanía nacional, en última instancia, manejaba el voto universal como un principio democrático. Por tal motivo, vemos que en los *Sentimientos de la Nación* se afirma que la soberanía dimana directamente del pueblo; noción de soberanía sin adjetivo y vinculada a la corriente popular. En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1823, se mencionaba que la soberanía radica en la Nación. De tal suerte, pasamos de un concepto estrictamente popular, que venía de Morelos, a otro ambiguo, modificado, matizado, respecto de la participación popular a través de la Nación.

No fue sino hasta 1857 cuando se recuperó el concepto de la «soberanía popular», mediante una nueva redacción constitucional: la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Esta idea permanece en el texto de la Constitución de 1917 prácticamente igual a la Constitución de 1857, y es la que ha llegado hasta nuestros días. Esto viene a reforzar y a dar validez a la tesis que atribuye un doble aspecto a la soberanía: uno en su carácter nacional, entendido como independencia y capacidad de autodeterminación para definir el destino de la Nación; otro, como la esencia y el origen de esa capacidad que se remite al pueblo, a la entidad colectiva, cuyos miembros, los ciudadanos, se expresan para constituir la voluntad popular a través del voto. De esta manera se manifiesta la soberanía en una primera etapa y, luego, se traslada a los representantes que la ejercen a través de los poderes de la Unión.

El concepto de «democracia», si bien está implícito en el de la soberanía originaria, no aparece sino hasta muy avanzado el siglo XIX, ya que ni en los *Sentimientos de la Nación,* en la Constitución de Apatzingán, en la propia Constitución de 1824, ni incluso en la Constitución Centralista de 1836, se hace referencia a la palabra *democracia* ni al carácter democrático de la República Mexicana.

El origen del gobierno democrático y de los procesos electorales en México se encuentra en la Constitución de Cádiz. La primera experiencia electoral moderna en México se realizó entre 1812 y 1814. Es decir, la Constitución de Cádiz se alejó de los

modelos francés, inglés y estadounidense, y formó un modelo hispánico de representación electoral. Éste tenía tres instancias de elección: ayuntamientos, diputaciones provinciales y cortes. Las elecciones de las dos últimas se realizaban en un mismo acto electoral, mientras que la de ayuntamientos en otra diferente.

Es aquí donde se establecen dos tipos o formas de voto: la frontera entre voto e instituciones políticas y la de voto e instituciones administrativas. El voto para las cortes era político y el de diputaciones y ayuntamientos administrativo. También la representación fue concebida en Cádiz por un sistema indirecto que tenía tres niveles: elecciones de parroquias, de Partido y de Provincia.

Es necesario señalar que los «procesos electorales» de la primera mitad del siglo XIX mexicano, a partir de los ayuntamientos, fueron todos «indirectos».

Este sistema indirecto de representatividad pasó intacto a las constituciones mexicanas de 1824 (elecciones primarias, secundarias y estatales); de 1836 (elecciones primarias, de Partido y departamentales); de 1843 (elecciones primarias, secundarias y de colegios electorales); y de 1847 (elecciones primarias, secundarias y estatales).

El sistema electoral surgido de la Constitución de Cádiz tenía como principales vicios: 1) La elección indirecta favorecía a los grupos políticos o a las facciones más activas; 2) Las juntas electorales eran presididas por los jefes políticos de cada nivel, por lo tanto, no había una separación entre el poder público y el poder electoral; 3) Cuando no se obtenía la pluralidad absoluta de votos, en el 2º y 3er nivel, la suerte decidía la elección; 4) Se podía elegir a la gente que formaba parte de la Junta Electoral; 5) No se partía de un censo o de un padrón electoral para realizar las votaciones; 6) Se admitían votos orales; 7) El voto no era secreto; 8) No distinguió entre votante activo y pasivo.

La implantación del proceso electoral y el tipo de participación dependieron, en buena medida, de ese aspecto. "Se podía votar como ciudadano de Imperio, con excepción de los negros, vagabundos o servidores domésticos".[2] No había ninguna indicación aparente sobre la edad, salvo la de identificar a los ciudadanos avecindados o residentes, con el «Criterio de Notoriedad» de la tradición hispánica (artículo 25), por el cual se era ciudadano en cuanto vecino o por ser propietario de un inmueble urbano y, por tanto, mayor de edad socialmente responsable. En 1812, la existencia de un criterio de notoriedad se deduce del hecho de que el voto era constitucionalmente un acto colectivo de las juntas parroquiales, las cuales tenían la facultad indiscutible de decidir los requisitos del voto. Asimismo, la soberanía de estas juntas indica que el voto fue considerado, a un tiempo, como derecho colectivo e individual; que el «requisito» era una especie de punto de unión entre estas dos dimensiones y que en la Constitución de Cádiz se reconoció como un límite, con respecto a la sociedad. Sin embargo, es necesario apuntar que la soberanía de los pueblos «empezó» en los años de Cádiz, cuando la instalación de centenares de ayuntamientos electivos en las áreas rurales permitió a los pueblos apropiarse del recurso fundamental para la defensa de sus intereses: la justicia local, lo cual no hubiese ocurrido sin la existencia de una Constitución histórica novohispana.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se habla de que serían ciudadanos todos los nacidos en el país y los extranjeros residentes, así como los católicos que obtuviesen su carta de naturaleza. En ese mismo sentido, la forma de gobierno que resulta de esta Constitución es la republicana, la convencional (por la supremacía de la Asamblea, que elegía a los miembros de los demás poderes) y la colegiada o directorial. Los órganos de gobierno eran de dos clases: centrales y locales:

1) Los órganos centrales eran tres, cada uno de los cuales ejercía uno de los poderes de la soberanía: el Supremo Congreso Nacional (Legislativo), el Supremo Gobierno (Ejecutivo) y el Supremo Tribunal de Justicia (Judicial).

a) *El Supremo Congreso Nacional* se componía de diputados elegidos, uno por cada Provincia, es decir, de diecisiete miembros. La elección de los diputados se hacía por un procedimiento denominado de tres grados (de Parroquia, Partido y Provincia), en el cual los "electores de primer grado" eran ciudadanos mayores de dieciocho años (o de menos edad si estaban casados), domiciliados y residentes en la Parroquia; que hubiesen acreditado su adhesión a la causa de la independencia; que tuvieran empleo o un modo de vivir honesto; y que no estuviesen notados con alguna infamia pública ni procesados criminalmente por el gobierno. En los tres grados, el sufragio era público y se votaba por tres personas, decidiendo la suerte en caso de empate. Para ser Diputado se requería ser ciudadano en ejercicio de los derechos, treinta años de edad, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para el desempeño de las funciones propias del cargo.

b) *El Supremo Gobierno* se componía por tres individuos; su nombramiento también incumbía al Congreso y tenía las mismas calidades requeridas para ser Diputado.

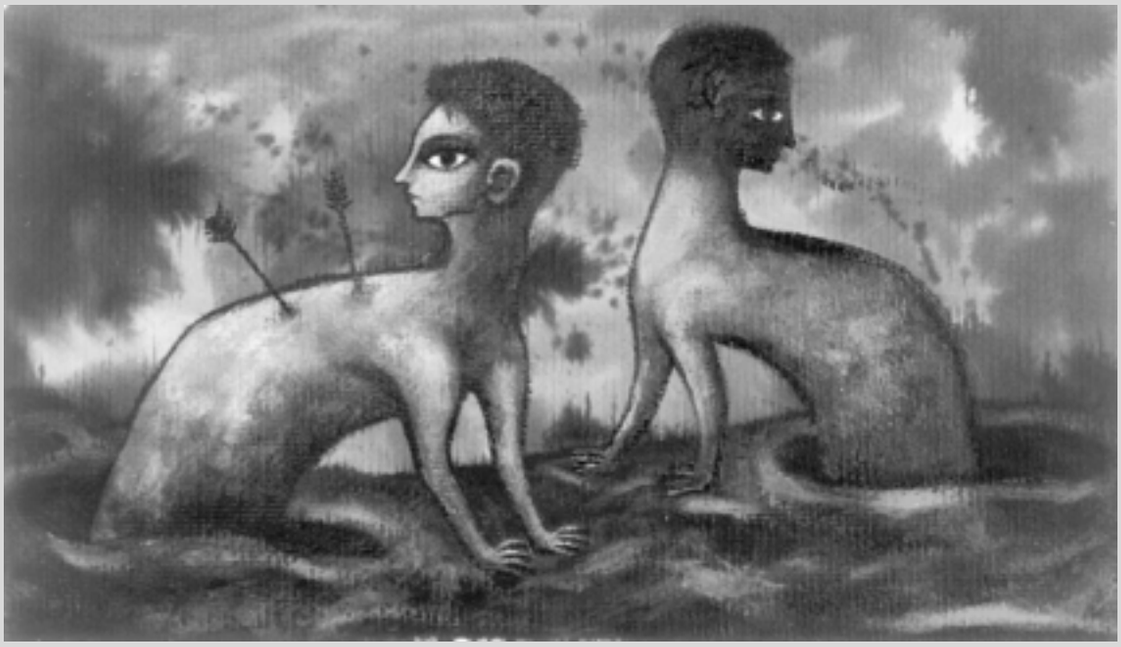
[2] Annino, Antonio: *Historia de las elecciones en Iberoamérica. Siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995.

c) *El Supremo Tribunal de Justicia,* formado por cinco individuos de la calidad necesaria para ser diputados, era nombrado por el Congreso.

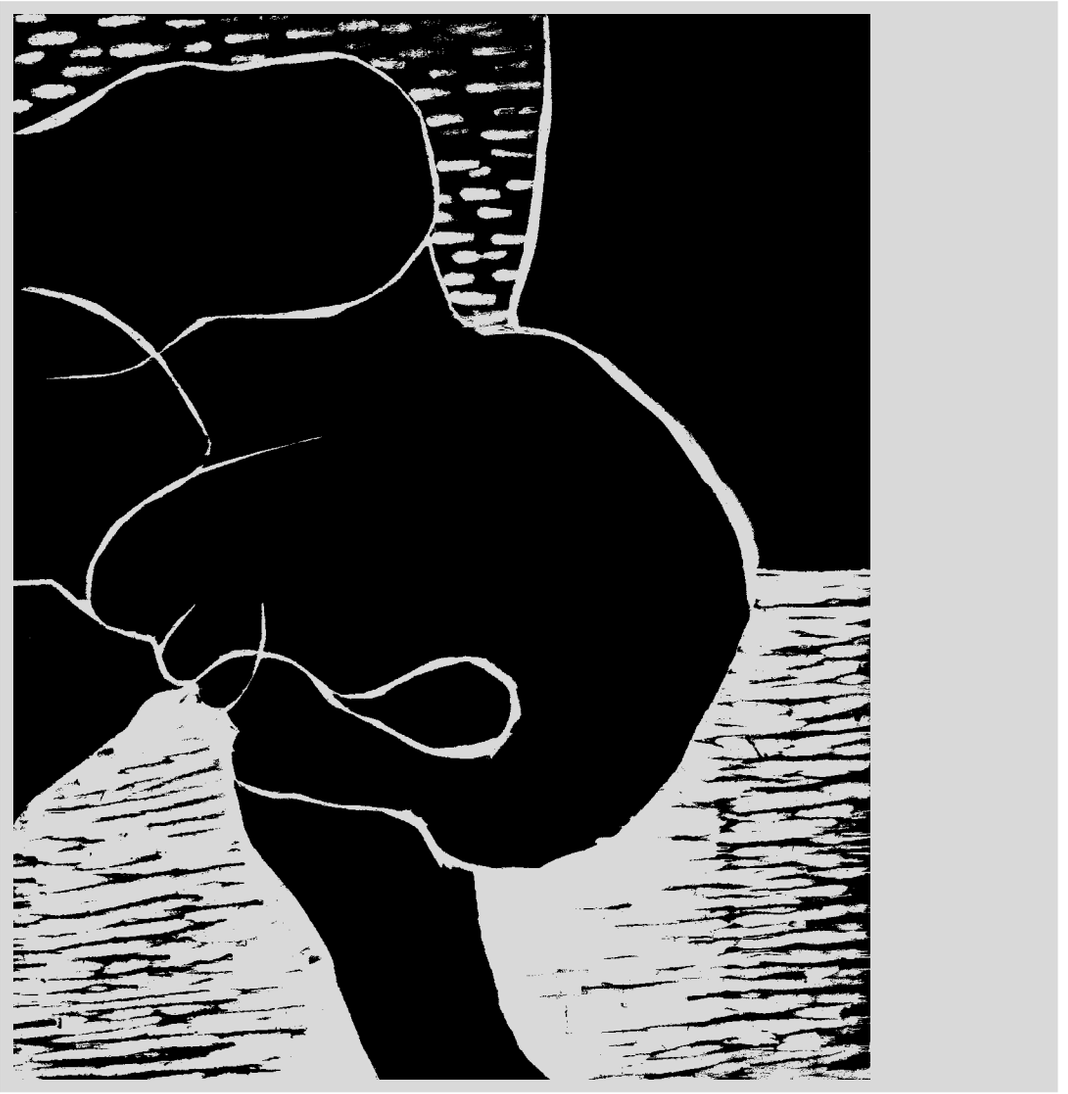
2) Los órganos locales estaban ubicados en las provincias y sólo en los asuntos de Hacienda había intendencias.

El proceso electoral de la primera República federal estuvo regido por la Constitución de 1824, pero los vacíos, con repecto a la materia, lo enturbiaron. Esta Constitución disponía que las elecciones fueran indirectas, por lo que la elección de diputados federales se definiría de acuerdo a las constituciones de los estados; y para el Distrito Federal y los territorios, por la Ley Electoral aprobada el 12 de junio de 1830.

Los estados de la República siguieron, en términos generales, el esquema de Cádiz, pero hubo variaciones importantes; por ejemplo: Chiapas sólo tenía dos niveles de elección; en Zacatecas la base de la elección no era la población, sino el número de partidos; Puebla ponía 25 años como requisito para votar y 350 pesos de ingresos anuales para ser Diputado local; en Jalisco, la elección de diputados locales se hacía en la junta secundaria; y en Oaxaca, la junta estatal elegía a los diputados locales y a los diputados del Congreso General.



Israel Barrón



Marco Favio

La Constitución de 1824 establecía requisitos mínimos para participar en la política local o nacional. Para ser Diputado federal, el ciudadano requería tener 25 años de edad, ser mexicano por nacimiento con dos años de vecindad o ser natural del Estado que lo elegía; o, en su caso, ser extranjero con ocho años de residencia, tener un capital de 8000 pesos o una renta anual de 1000; o haber nacido en la América Española con tres años de residencia. La elección de Presidente de la República la realizaba la Legislatura de cada Estado, la cual elegía a dos individuos por mayoría absoluta de votos. El que tuviera mayoría absoluta de votos se convertiría en Presidente (cuyo requisito era tener 35 años cumplidos y residencia en el país). La elección de Gobernador se efectuaba a través de cada Constitución local, obviamente no lo elegía la ciudadanía.

Los requerimientos, en forma general, para "ser electores" en la mayoría de los estados fue:

• *Elecciones primarias* (territorio del Ayuntamiento): varones solteros mayores de 21 años o 18 años, si estaban casados, ciudadanos con residencia en el lugar.

• *Electores primarios* (diputados): 25 años, ser vecino o residente del lugar. El Estado de Oaxaca exigía, además, saber leer o escribir, tener propiedad territorial o en bienes raíces, profesión, empleo o industria productiva.

• *Electores secundarios* (partidos): 25 años de edad, ciudadanos con ejercicio de sus derechos y residencia. En Oaxaca se requería tener propiedad de 500 pesos o empleo o profesión que produjera 150 pesos anuales.

Los ciudadanos que acudían a votar en las parroquias tenían como únicos requisitos el de la edad y tener vigentes sus derechos. En el caso de Veracruz (Constitución de 1825), se menciona dentro de los requisitos para ser elegido representante, haber cumplido 25 años de edad, ser natural del Estado o residencia de cinco años, tener propiedad territorial o ejercer alguna ciencia, arte o industria útil.

Es necesario mencionar aquí, que para la elección de diputados se celebraron juntas primarias, secundarias y de Provincia. Las juntas primarias se componían de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de 18 años, avecindados o residentes en el territorio del Ayuntamiento respectivo. Los hombres libres nacidos en el territorio mexicano tenían derecho activo del voto en las juntas populares. En el caso de las juntas secundarias o de Partido, para poder votar se requería ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, con cinco de vecindad y residencia en el Partido, y que no ejerciera jurisdicción contenciosa civil, eclesiástica, militar o cura de almas en la extensión de todo el Partido. La elección podía recaer en ciudadanos de la Junta o fuera del Estado seglar o del eclesiástico secular.

En 1835 logra triunfar un movimiento que pugnaba por el centralismo dentro del Congreso –el cual se autodesignó Constituyente– y comienza a dar forma a su proyecto de República centralista, a través de la Constitución de las Siete Leyes. Los centralistas estructuraron su proyecto bajo tres principios:

a) Restringir la participación política, por medio de la propiedad o su equivalente en ingreso por un trabajo o profesión.

b) Elegir por mecanismos selectivos a funcionarios de alto nivel.

c) Difundir con precisión las responsabilidades en los procesos político–administrativos.

El resultado de estas ideas fue un poco contradictorio, ya que, por un lado, el sistema de votación se hizo más restringido (sólo para la minoría) y, por otro, se definieron los derechos individuales; lo que dio como resultado que los centralistas expidieran las mejores leyes electorales de la primera mitad del siglo XIX. La restricción de la participación política fue dada desde la base misma de la población. La primera ley constitucional hizo una distinción entre mexicano (nacido en México o naturalizado) y ciudadano mexicano, quien además de ser mexicano, debía contar con un ingreso de 100 pesos al año producto de capital o trabajo personal honesto y útil a la sociedad (con 21 años de edad o 18 años, si estaba casado). Sólo el ciudadano tendría los derechos políticos de votar y poder ser votado. Aquí los centralistas establecieron un sistema de restricción política que va desde el puesto de aspiración más bajo hasta el de Presidente. Mientras más alto era el puesto por desempeñar, mayor sería el requisito de ingreso o propiedad, el cual oscilaba entre los 1500 y 4000 pesos anuales.

El 30 de noviembre de 1836, el Congreso sancionó la Ley Sobre Elecciones Populares. Esta ley fue la que determinó los procesos electorales, tanto en la primera como en la segunda República centralista. En los motivos de esta ley, los legisladores decían que de una buena o mala elección dependía la suerte de la Nación, y que se tenía como objetivo que los partidos no se sobrepusieran por la intriga del voto nacional, porque cuando esto sucedía, todo el orden constitucional quedaba trastocado. Para el logro de los objetivos en los procesos electorales se consideró:

1) Los ayuntamientos o juntas municipales se dividirían en secciones de 1000 a 2000 almas;

2) Cuatro semanas antes de la elección se harían padrones de las secciones. En ellos se escribiría el número de la sección y el de la casa, o la seña de ella, el nombre y oficio del ciudadano, y si sabía leer y escribir;

3) Con anticipación se repartían boletas a quienes tenían derecho a votar;

4) Cualquier ciudadano podía reclamar si no se le había dado boleta o si no aparecía en el padrón;

5) Al reverso de la boleta, el ciudadano escribía el nombre de su elección y la firmaba;

6) Las juntas electorales ya no las presidían las autoridades, sino que se elegían dentro de los vecinos;

7) Se podía concurrir personalmente a votar o enviar a otra persona con la boleta debidamente llenada;

8) El Secretario de la Junta Electoral formaba una lista con numeración consecutiva, anotando quién votaba y por quién lo hacía; y,

9) La Junta Electoral decidía todos los casos conflictivos o dudosos y sin apelación alguna imponía multas de 1 a 25 pesos a quienes no asistieran a votar.[3]

Es notorio que hubo avances considerables con respecto a las elecciones bajo el régimen federal: división en secciones, padrón electoral, entrega de boletas, voto firmado, listas de votantes y votados, autonomía del poder electoral e imposición de multas a los remisos y transgresores de la ley. En el segundo y tercer nivel de elecciones, el punto más importante es el que se refiere a las autoridades, las cuales ya no formaban parte de la Junta Electoral, en ambos casos. Sin embargo, todavía existía algunos puntos dudosos relativos al voto secreto.

La constitución de 1843 dedica especial atención al poder electoral (Título VII), ya que respeta nuevamente los tres niveles de elección popular del esquema de Cádiz. En las bases orgánicas se ordenó la división de la población en secciones de 500 habitantes. Había un elector primario por cada 500 habitantes y un elector secundario por cada 20 primarios. El requisito para ser elector primario era ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, lo cual implicaba tener un "ingreso anual de 200 pesos, y para secundario, un ingreso anual de 500 pesos".[4]

Por otro lado, en la Constitución de 1857, para ser elector se requería estar en ejercicio de los derechos de la ciudadanía mexicana; haber cumplido

Israel Barrón

[3] Sordo Cedeño, Ricardo: *Democracia Restringida*.
[4] *Ibidem*.

18 años y estar casado, o 21 años si no lo eran, y tener un modo honesto de vivir. Sin embargo, lo más importante del avance de los procesos electorales se encuentra en la Ley Orgánica Electoral, promulgada en ese mismo año, ya que por primera vez se dividió el país en distritos electorales y desapareció la división de parroquias y partidos.

El proceso se iniciaba con la división territorial realizada por distritos electorales, a cargo de los gobernadores de los estados, del Distrito Federal y los jefes políticos de los territorios. Con esta ley orgánica de 1857 se dio inicio: 1) A la realización de un padrón electoral por secciones de los municipios; 2) A la práctica de dar a conocer públicamente la lista de empadronados; y, 3) A la colocación de la palabra «Voto» al lado del nombre de cada ciudadano registrado.

El 6 de febrero de 1917 Venustiano Carranza promulgó una nueva ley electoral, mediante la cual convocó al pueblo a elecciones extraordinarias para Presidente de la República, de diputados y senadores al Congreso de la Unión, a celebrarse el segundo domingo de marzo de ese año. La organización de las elecciones de 1916 y 1917 descansaron básicamente en la estructura municipal; los ayuntamientos constituyeron el soporte para la instrumentación de las mismas, de tal manera que las elecciones en el México moderno, a partir de la Constitución de 1917 y del régimen revolucionario del que emanó, parten ahora de una estructura descentralizada en la organización de las elecciones. Es aquí donde se da un giro a la participación democrática. Los requisitos más importantes que dictaba la ley Electoral de 1917 para ser empadronado fueron: a) Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de los derechos políticos; b) Saber leer y escribir; y, c) Ser vecino de la sección.

La Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918 estableció, por primera vez, que el voto fuera secreto y libre; además, definió los apercibimientos de aplicación de sanciones para quienes no concurrieran a votar, lo hicieran dos veces en la misma elección o que se valieran de una credencial ajena. Esta misma Ley estableció en sus artículos transitorios un modelo de credencial de elector, circunscribiendo al ciudadano a su sección electoral; y creó toda una estructura tendiente a hacer del padrón electoral una institución de carácter permanente y con jurisdicción estatal.

Podemos señalar que, a lo largo de nuestra historia, la definición de «ciudadano» ha sido importante, porque sólo éste ha tenido derecho a participar en los procesos electorales. Sin embargo, resulta difícil encontrar una definición clara en una Constitución, dado que en sus contenidos tan sólo se señalan que el derecho del ciudadano se funda en la consideración que dispensa la sociedad a los individuos que la integran y cumplen con los deberes y obligaciones nacionales. Esta especificación era importante, porque por medio de su concepción se daba o se restringía el derecho a sufragar. Los procesos electorales, si bien eran populares y participaban "todos los ciudadanos", no eran directos como en la actualidad, sino escalonados. En cada nivel de elección, analizadas en las constituciones mencionadas en este trabajo, existía una modalidad particular: para la elección de ayuntamientos, para la de diputados al Congreso local y, en general, para la de Gobernador.

En México todos los ordenamientos electorales han establecido requisitos a los ciudadanos para poder ejercer el voto y para sus gobernantes. Los criterios aplicados incluyeron sexo, estado civil, lugar de residencia, edad, fuente de ingresos, el nivel de instrucción (saber leer y escribir) y estar registrados en determinados listados o padrones; así como disponer de un documento o credencial para votar. Con relación al sexo, no fue sino hasta 1953 cuando se modificó la Constitución para ampliar el derecho de sufragar a las mujeres. En cuanto a la edad, los límites establecidos fluctuaba entre los 18 y 25 años, colocándose en varias legislaciones electorales en los 21 años. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 1814 (Constitución de Apatzingán), declaraba con derecho a sufragar a los ciudadanos con 18 años o antes si eran casados. Asimismo, las reglas para la elección de diputados y ayuntamientos del Distrito y territorios de la República de 1830, aumentó el requisito de edad a 21 años y mantuvo los 18 sólo para casados. Seguramente, el legislador sostenía que si un hombre estaba casado –aun siendo muy joven–, era suficiente para probar que era una persona responsable. El criterio de residencia no aparece con frecuencia explicitado en las legislaciones electorales. En este sentido, el ser avecindado o residente en el territorio de su respectivo Ayuntamiento fue un requisito contemplado en las bases para las elecciones del nuevo Congreso de 1823. A partir de 1911 empieza a fijarse como criterio el estar inscrito o empadronado en la sección correspondiente o en los registros de la municipalidad de su domicilio. Posteriormente, tal exigencia geoelectoral de los ciudadanos se expresó en términos de estar inscritos en el Padrón Electoral, como se establece, por ejemplo, en la Ley Federal Electoral de 1973 y en el Código Federal Electoral de 1987. Y, finalmente, a partir de 1990 se transforma en el requisito de estar inscrito en el Registro Federal de Electores.

Una exigencia que se mantiene a lo largo de las

legislaciones electorales mexicanas es el de tener un modo honesto de vivir; a veces se le adicionaba el tener empleo.

En la historia de México, se puede constatar que existen también legislaciones en materia electoral que incluyeron requisitos económicos de carácter discriminatorio. En tal sentido, la ley sobre elecciones de diputados por el Congreso General, así como las siete leyes constitucionales de 1836, exigían, para poder votar, tener una renta anual de al menos 100 pesos. Esta cantidad fue elevada a 500 pesos en 1843 y se ratificó en la legislación expedida en 1846, como lo confirma la Convocatoria para el Congreso extraordinario del mismo año. En fechas posteriores este requisito no se incluyó nuevamente. La Ley Electoral de Ayuntamientos, de noviembre de 1865, marca otro requisito: saber leer y escribir; sin embargo, sólo se hizo efectivo en los municipios con más de 5000 habitantes. En la actualidad, todo lo anterior cambia y desde 1990 (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) se han determinado requisitos más flexibles y accesibles para ejercer el voto: a) Ser ciudadano mexicano; b) Varón o mujer; c) Haber cumplido 18 años de edad; d) Tener un modo honesto de vivir; e) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores; y, f) Contar con credencial para votar. A través del tiempo se han eliminado los requisitos económicos, raciales, de sexo, de educación, preferencistas hacia ciertas condiciones de grupos sociales, entre otros conceptos discriminatorios.

La noción de ciudadanía y de participación democrática, desde el punto de vista electoral, ha venido evolucionando a través del tiempo y de las reformas constitucionales efectuadas, en el sentido de ampliar cada vez más las oportunidades del voto a un mayor número de personas. Desde esta perspectiva, la incorporación de las mujeres en 1953, durante la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines, fue un cambio sustantivo desde el punto de vista numérico, pero el verdadero cambio fundamental radicó desde la perspectiva de la equidad.

Con todo lo analizado, se puede afirmar que hemos pasado de ser súbditos condicionados y restringidos, a otro nuevo estadio: el de poder elegir democráticamente a nuestros gobernantes y el de decidir el gobierno que queremos tener hoy en día.

Bibliografía

Annino, Antonio (coordinador): *Historia de las elecciones en Iberoamérica siglo XIX,* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995.

————: "Prácticas criollas y liberalismo en la crisis del espacio urbano colonial del 29 de Noviembre de 1812 en la ciudad de México", en *Revista Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales,* núm. 24, México, Edit. Nueva época (sept–dic de 1992).

————: *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana. Gobierno del Estado de Michoacán. Apatzingán 22 de octubre de 1814.* Citado en Felipe Tena Ramírez: *Leyes fundamentales de México. 1808–1979,* México, Porrúa, 1980, pp. 32–58.

Blázquez Domínguez, Carmen y Ricardo Corzo Ramírez, (coordinadores): *Colección de Leyes y Decretos de Veracruz, 1824–1919,* tomo I, 1824–1827, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1992.

Castellanos Hernández, Eduardo: *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1812–1940),* México, Centro de Investigaciones Científicas Jorge L. Tamayo A.C., 1995.

Córdoba Cervantes, Luis Antonio: *La evolución del derecho constitucional en el Estado de Veracruz–Llave,* 2 tomos Xalapa, edición de autor, 1968.

Constitución Federal de 1857, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.

Escalante Gonzalbo, Fernando: *Ciudadanos imaginarios. Memoria de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana–Tratado de Moral Pública,* México, El Colegio de México, 1993.

Hernández Chávez, Alicia: *La tradición Republicana del buen Gobierno,* México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica, 1993.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana: *Nuestra Constitución (2), Historia de la libertad y soberanía del Pueblo Mexicano. De la Constitución de Cádiz a la República Federal de 1824,* México,1990.

Miranda, José: *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte 1521–1820,* México, Instituto de Derecho Comparado, 1952.

Pietschmann, Horst: *Las Reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo,* México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Varios Autores: *El camino de la Democracia en México*, México, Archivo General de la Nación, 1998.

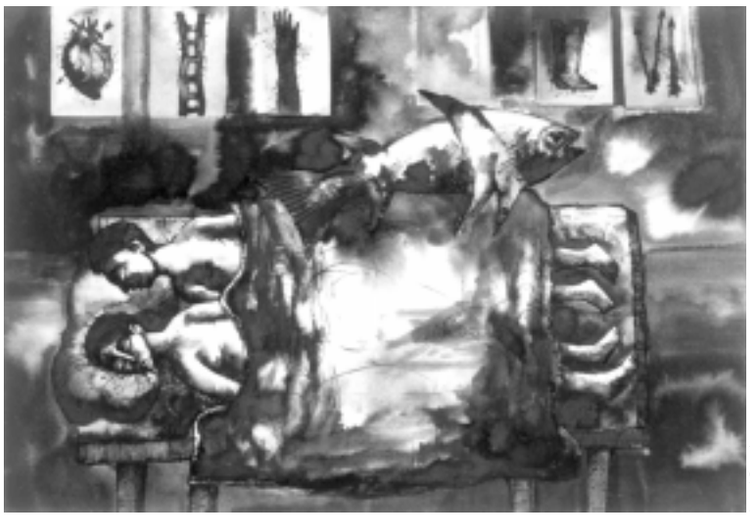
Israel Barrón

Genealogía del Poder: **Constituciones** de Cadiz y de Apatzingán

José Roberto Sánchez Fernández*

Francia, después de la Revolución de 1789, se volvió más poderosa dentro de las naciones europeas y decretó, en 1794, la libertad de comercio, con lo que da inicio a una época bélica comandada por Napoleón. Juzgado y guillotinado Luis XVI, en enero del año anterior, comenzaron a formarse coaliciones de países europeos contra Francia; pero la potencia gala las fue venciendo una a una, excepto a Inglaterra. La estrella militar de Napoleón Bonaparte brilló desde lo alto, hasta ser coronado Emperador en diciembre de 1794 y lograr importantes triunfos guerreros, sobre todo en 1805. El Emperador intentó vencer a Inglaterra bloqueando el tráfico marítimo desde Portugal, pero este país y España se negaron a colaborar. Los monarcas portugueses huyeron a Brasil, mientras las tropas napoleónicas invadían España. Carlos IV abdicó en nombre de Fernando VII y éste, en desventaja militar ante el ejército Francés, tuvo que ceder la Corona a favor de Napoleón, quien la entregó a su hermano José, en mayo de 1808.

Así comenzó la defensa del pueblo español ante la invasión cruenta del Emperador francés, quien, a pesar de todo, no pudo doblegar a los españoles. Prisionero Fernando VII, se conformaron en España juntas provinciales para gobernar, mientras se lograba la liberación del Rey. Aprovechando la situación del Monarca como el descontento del pueblo por las malas administraciones que llegaron desde que Carlos IV fuera rey, dichas juntas convocaron a la elección de diputados para reunir a las cortes españolas en Cádiz. A ellas acudieron, además, diecisiete diputados representantes de la Nueva España, quienes, con igual rango ante los representantes hispanos, pedían lo mismo: igualdad entre los españoles y americanos, mayor represen-



Israel Barrón

* Licenciado en Historia, es investigador en la Fototeca de Veracruz del Instituto Veracruzano de Cultura.

tatividad del pueblo en el gobierno y soberanía popular en los aspectos que más incidían en la organización de la vida social.[1]

De esas cortes surgió la Constitución que fue jurada en España el 19 de marzo de 1812, así como el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España por el virrey Francisco Javier Venegas, quien la suspendió pocos días después. Su sucesor, Félix María Calleja del Rey:

> la restableció en 1813 "en algunas de sus partes: elecciones de ayuntamientos, de diputados para las Cortes de España y de representantes para las Juntas Provinciales, así como en lo referente a la organización de los tribunales encargados de sustituir a las audiencias".[2]

Empero, su vigencia tanto en España como en la Nueva España fue de casi un año, ya que fue abolida por Fernando VII, el 4 de mayo de 1814, mediante el decreto que restauraba el sistema absolutista; lo que representó un duro golpe al trabajo de las cortes. El mandato real que abolió la Constitución fue publicado en la Nueva España el 17 de septiembre del año señalado, aunque en marzo de 1920 el mismo Rey fue obligado, por una revolución social, a restaurar la Constitución. En 1823, auxiliado por el ejército Francés (curiosamente), desapareció las cortes y se declaró Rey absoluto. Para 1830, contra la costumbre, mediante una pragmática decidió que, a su muerte, le sucediera su hija Isabel.

Con la muerte del Padre de la Patria dio fin la primera etapa del movimiento de Independencia de la Nueva España. Correspondió, entonces, a José María Morelos y Pavón encabezar la siguiente, la de organización de las fuerzas insurgentes para levantarlas contra los ataques realistas. Hubo una diferencia diametral entre la labor disruptora de Hidalgo, los intentos de Ignacio López Rayón (criollo letrado, falto de decisión y con demasiados temores con respecto al movimiento insurgente) y Morelos. Rayón quería conservar verdaderamente la Colonia para cuando Fernando VII fuera liberado. En cambio, Morelos hizo a un lado las vacilaciones militares de Hidalgo y las de carácter político de Rayón. Aunque éste redactó un proyecto de Constitución, Morelos quería hacerle varias modificaciones, sobre todo en cuanto al postulado de la independencia (que era confuso) para, consecuentemente, quitar toda alusión al Rey de España:

> En otro orden de cosas, durante la etapa de organización del movimiento insurgente, animada por la figura del gran Morelos, la obra militar precedió a la acción política, por lo menos hasta 1814. En el curso de este año, Morelos concentró sus esfuerzos en la tarea de organizar política y jurídicamente a la Revolución de Independencia convocando y protegiendo un Congreso que expidiera una Constitución.[3]

Morelos lanzó una convocatoria, el 28 de junio de 1813, con la intención de que se reunieran los electores de las distintas provincias en Chilpancingo y nombrar los diputados para discutir y aprobar la Constitución que daría forma a la nueva Nación:

> Elegidos en cada distrito por los curas, comandantes, vecinos principales y delegados de las aldeas o repúblicas de indios, deberían ser americanos ilustrados, de preferencia originarios de la provincia que representarían. Los electores reunidos en Chilpancingo elegirían a los diputados al Congreso.[4]

Al Congreso de Anáhuac acudieron prominentes criollos que luchaban por la independencia, como José María Cos, Andrés Quintana Roo, Ignacio López Rayón, Carlos María de Bustamante y otros representantes de las diecisiete provincias en que estaba dividida la Nueva España. En la instalación del Congreso del 6 de noviembre de 1813, en Chilpancingo, los diputados firmaron un "Manifiesto que hacen al pueblo mexicano los representantes de las provincias de la América Septentrional", en el cual explicaban y justificaban el inicio del movimiento de independencia el 16 de septiembre de 1810 y las causas que los motivaron, así como la necesidad de separar de la Península a la Nueva España. El 14 de septiembre del mismo año Morelos leyó sus *Sentimientos de la Nación*, donde sostuvo, entre los principales puntos de los 23 que conformaban el documento, "que la América era libre e independiente de España y de toda otra Nación" y decretó la religión católica como la única a practicar en el nuevo país; que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo; "que los empleos los obtengan sólo los americanos"; la aplicación de las leyes a todos los ciudadanos sin excepción; la abolición de la esclavitud y la libertad de comercio; que fuera sagrado el domicilio privado y establecía, entre las fiestas obligatorias, el 16 de sep-

[1] Cue Cánovas, Agustín: *Historia social y económica de México (1521–1854)*, México, Trillas, 3er ed., 1983, pp. 202–203.
[2] Tena Ramírez, Felipe: *Historia social y económica de México (1521–1871)*, México, Porrúa, 1971, p.59.
[3] Cue Cánovas, Agustín: *Ibid.*, p. 219.
[4] Gracida, Elsa y Esperanza Fujigaki: "La revolución de Independencia", en Enrique Semo (coordinador): *México, un pueblo en la historia. Campesinos y hacendado, generales y letrados (1770–1875)*, t. 2, México, Alianza Editorial Mexicana, 2ª ed., 1990, p. 153.

Israel Barrón

tiembre como Aniversario de la Independencia y el 12 de diciembre dedicado a la Virgen de Guadalupe.[5]

El 22 de octubre de 1814, con carácter de provisional, fue sancionado en Apatzingán el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* discutido y aprobado por el Congreso. Morelos, fiel a su ideal de respeto al mandato de las mayorías, aceptó la Constitución de Apatzingán, aunque ésta no incluyó sus propios postulados. Disuelto el Congreso en Puebla por Mier y Terán, fueron aprehendidos los diputados y se creó un Directorio Ejecutivo. Calleja, como hiciera con Hidalgo, fue cercando poco a poco a Morelos y, al final, lo apresó y mandó fusilar en San Cristóbal Ecatepec, el 22 de diciembre de 1815.

AMBAS constituciones, la de Cádiz y la de Apatzingán, tuvieron como base teórica los postulados de Montesquieu en cuanto a la soberanía popular, la elección de las autoridades del gobierno y la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como la igualdad y el respeto a las leyes. En cuanto a antecedentes constitucionales, las dos se dejan influir por la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* y por las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795.

La Constitución de Cádiz consta en total de 384 artículos y está dividida en diez títulos.

El *Título I* (de los artículos 1° al 4°) contiene dos capítulos. El primero establece que España es una Nación compuesta de "todos los españoles de ambos hemisferios" y, desde el artículo 2°, da al traste con el absolutismo, pues asienta que su independencia y libertad "no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona". Protege, además, en su artículo 4°, lo que es razón de ser para el capitalismo, es decir, la propiedad privada y la consecuente "libertad civil", complemento de la libertad de comercio; categorías que darían una libertad inmensa a la burguesía para establecer su propio desarrollo. La propiedad privada surge como contraparte a la característica feudal de la propiedad, donde el amo era dueño de la tierra y los instrumentos de producción. La nueva clase social había estado atesorando propiedades y, ahora, la Constitución las consagraba como intocables. También, muy importante, hace residir la soberanía en la Nación y sólo a ésta otorga el derecho de "establecer sus leyes fundamentales". El Capítulo II (de los artículos 5° al 9°) establece quiénes son los españoles y sus derechos y obligaciones: el amor a la patria, respeto a las leyes y contribución al erario público "para los gastos del Estado".

El Título II (de los artículos 10 al 26) contiene cuatro capítulos: "del territorio de las Españas, su religión, y gobierno y de los ciudadanos españoles". En cuanto al territorio, a más de la metrópoli, incluye todos los dominios hasta ese momento en África y América. Establece como única a la religión católica. Respecto del gobierno dice que su objeto es "la felicidad de la Nación" y que es una monarquía moderada y hereditaria, misma que quedaba acotada por lo que señala el artículo 2°, en cuanto a que la Nación no es propiedad de familia alguna y limitada con la división de poderes señalada en el artículo 15, el cual crea el Legislativo que reside "en las Cortes con el Rey", el Ejecutivo "que reside en el Rey" (artículo 16) y el Judicial, adjudicado a "los tribunales establecidos por la ley". En el Capítulo IV de este *Título,* empieza a verse más claramente las diferencias entre los a españoles en general y los ciudadanos de la Nación, por la protección bien definida que daba al comercio y a quienes lo ejercen y, sobre todo, con relación a quiénes pueden participar en la cosa pública (artículo 23): "Sólo los ciudadanos podrán obtener empleos municipales y elegir para ellos en los casos señalados por la ley". Aquí se nota cómo la igualdad queda disminuida a ciertas capas de la sociedad: los africanos, las castas y los esclavos no podían ser ciudadanos. Igualmente es necesario aclarar que en el artículo 5°, párrafo cuarto, deja implícita la subsistencia de la esclavitud, pues le daba rango de españoles solamente "a los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas". Transcribo los artículos 20 y 21 porque son bastante evidentes al señalar los límites de la libertad y la igualdad:

> Art. 20. Para que el extranjero pueda obtener de las Cortes esta carta [especial de ciudadano] deberá estar casado con española y haber traído o fijado en las Españas alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pague una contribución directa, o establecídose en el comercio con un capital propio y considerable a juicio de las mismas Cortes, o hecho servicios señalados en bien y defensa de la Nación.
>
> Art. 21. Son asimismo ciudadanos los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas que, habiendo nacido en los dominios Españoles, no hallan salido nunca fuera sin licencia del Gobierno, y teniendo veintiún años cumplidos, se hayan avecindado en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo en él alguna profesión, oficio o industria útil.[6]

[5] Matute, Álvaro (selección y textos): *Antología de Historia de México: documentos, narraciones y lecturas*, México, Secretaría de Educación Pública, 1993, pp. 23–24.

[6] Tena Ramírez, Felipe: *Leyes fundamentales de México. 1808–1971*, México, Porrúa, 4ª ed., 1971, pp. 62–63. De aquí en adelante, hasta concluir los comentarios de la Constitución de Cádiz, las referencias textuales son de la misma fuente.

El *Título III* está formado de 11 capítulos (de los artículos 27 al 167): I. Del modo de formarse las cortes; II. Del nombramiento de diputados de cortes; III. De las juntas electorales de Parroquia; IV. De las juntas electorales de Partido; V. De las juntas electorales de Provincia; VI. De la celebración de las cortes; VII. De las facultades de las cortes; VIII. De la formación de las leyes y de la sanción real; IX. De la promulgación de las leyes; X. De la diputación permanente de cortes; y, XI. De las cortes extraordinarias.

El contenido de este *Título* es muy importante porque creaba meticulosamente al Poder Legislativo, depositado en las cortes. La formación de éste y la elección de sus miembros, los diputados, era muy intrincada, pero se puede resumir diciendo que "las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos" (artículo 27). A partir de este artículo quedaron asentadas de manera práctica, concreta y real las limitantes a las ya señaladas libertad e igualdad porque, a pesar de que sólo los ciudadanos podían elegir a los miembros de las cortes, la elección debía cubrir una serie de requisitos que creaban, de hecho, la elección indirecta puesta en poder de una ínfima capa de la sociedad. Al respecto, Montesquieu decía que "cuando en la república el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia. Cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo es una aristocracia".[7]

El artículo 34 establecía que "para la elección de diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia". Los ciudadanos designarían a los electores de Parroquia (de los artículos 35 al 38) quienes, a su vez, tenían el encargo de reunirse en la cabeza de cada Partido para nombrar a los electores del mismo (artículo 59). Éstos, reunidos en la capital de cada Provincia se abocarían a la elección de los diputados ante las cortes, como representantes de toda la Nación y con el objeto de cumplir sus funciones, que es hacer leyes (artículo 78). En cuanto a los requisitos, sólo los ciudadanos podían ser nombrados como electores de Parroquia o de Partido; pero, para ser Diputado de Provincia se necesitaba, además, "tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios" (artículo 92). Los diputados se reunirían cada año en la capital del Reino y serían renovados en su totalidad cada dos años, siendo inviolables en sus opiniones.

Veintiséis eran las atribuciones de las cortes, entre las que destacan, obviamente, "proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario", recibir el juramento del Rey, elegir Regente del Reino, nombrar tutor del Rey menor, fijar los gastos de la administración pública, promover y fomentar toda especie de industria, "establecer el plan general de enseñanza pública", aprobar los reglamentos generales para la policía, "proteger la libertad política de la imprenta.

De los capítulos VIII al XI se establecía las formas de hacer las leyes y cómo y quién debía sancionarlas (el Rey), así como los procedimientos para su discusión, aprobación y promulgación tanto por parte de la diputación permanente como de las cortes extraordinarias.

El *Título IV* (de los artículos 168 al 241) contenía siete capítulos que hablaban del gobierno y el equivalente del Poder Ejecutivo, que recaía en el Rey, a quien se declaraba como sagrado e inviolable y no sujeto a responsabilidad, siendo él, y sólo él, a quien competía ejecutar las leyes, a más de que podía proponer nuevas reformas de las mismas; también podía declarar la guerra, ratificar la paz, expedir decretos para hacer ejecutar las leyes, nombrar magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, etcétera. Parece un poder excesivo, pero si tomamos en cuenta el derecho divino de los reyes y el poder absoluto que emanaba de él, ya se ve que la simple existencia de las cortes le mermaba en demasía su poder. Sumado a lo anterior, encontramos 12 restricciones a la autoridad del Rey, señaladas en el artículo 172, entre las que se encuentran la imposibilidad de impedir la celebración de las cortes, ausentarse del Reino sin permiso previo de las mismas y renunciar, ceder, enajenar o traspasar a otro la autoridad real. Este mandato ponía coto definitivo a la abdicación realizada por Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII y que éste, a su vez, hizo a favor de Francia, en 1808. También se le prohibía, y es muy interesante recalcarlo, "tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella", excepto por utilidad común y previa indemnización. Otra limitación –esclarecedora de que la burguesía peninsular iba sólo tras sus intereses, acotando los del Rey e inhibiendo los de los demás habitantes del Reino–, es la que le señalaba, incluso, la obligación de que pidiese permiso a las cortes para contraer matrimonio, pues de lo contrario la abdicación de la Corona sería automática .

La Constitución establecía límites para la sucesión; para la minoría de edad y el establecimiento de una Regencia que gobernara mientras que el Rey alcanzaba la mayoría de edad; y, también, sobre los títulos que se debían extender a los miembros de la familia real en línea directa y la dotación en caudales anuales al Rey para su casa. Señalaba, así mismo, la creación de siete secretarías de Estado y del Despacho y la necesidad de crear un reglamento de los

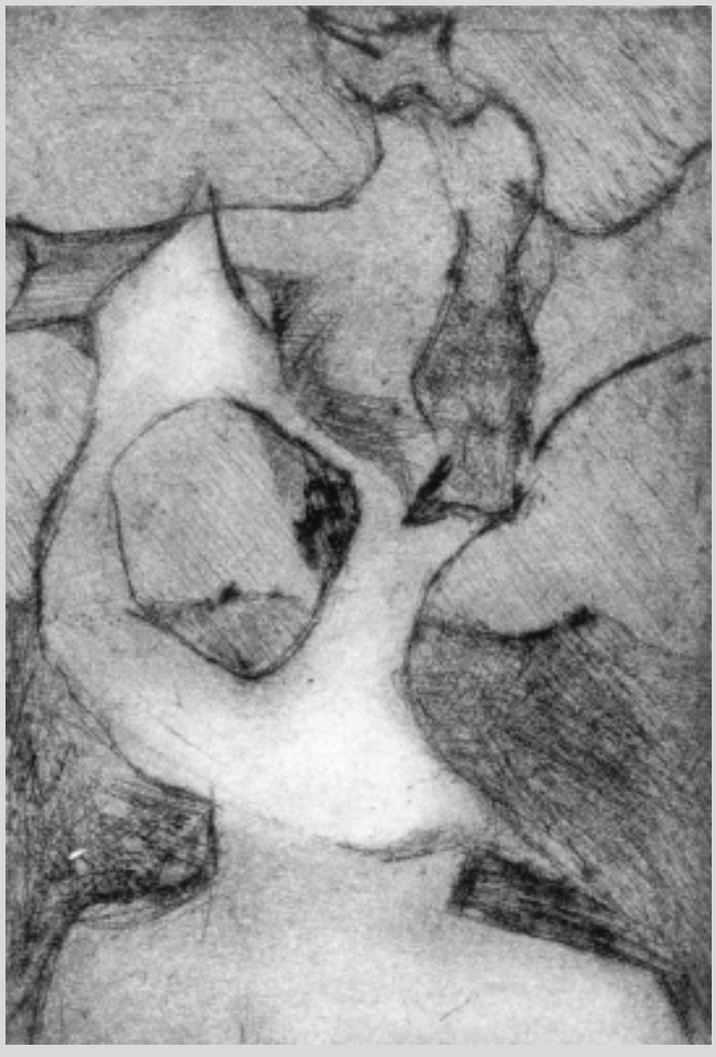
[7] Montesquieu: *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 22ª ed., 1998, p. 8. ("Sepan cuantos…", 191).

negocios que a cada uno debía pertenecerle. En el Capítulo VII (de los artículos 231 al 241) creaba un Consejo de Estado donde establecía límites al poder eclesiástico, aunque servía como consejero del Rey en los asuntos graves. Dicho Consejo de Estado debería estar formado por cuarenta individuos.

El *Título V* (de los artículos 242 al 308) creaba el Poder Judicial y se nombraba "De los tribunales y de la administración de justicia en lo civil y lo criminal", compuesto de tres capítulos, a saber: I. De los tribunales; II. De la administración de justicia en lo civil; y, III. De la administración de justicia en lo criminal. Señalaba aquí la forma de establecer justicia y aplicar la ley a quien la solicitara y asignaba a los tribunales (Poder Judicial) la potestad de aplicar la ley, separándolo de las cortes y del Rey. Creaba el Supremo Tribunal de Justicia y le daba competencia en todo el territorio español, creando las jurisdicciones de los jurados inferiores en cada Audiencia. Asimismo, le otorgaba territorialidad en todo el Reino a la aplicación de los códigos civil, criminal y de comercio.

Por otra parte, este *Título* también prohibía los tormentos y creaba el derecho del acusado de conocer el delito que se le imputaba y saber el nombre o los nombres de los acusadores; exigía que los procedimientos judiciales fuesen públicos; prohibía las confiscaciones de bienes y la persecución de los delitos en los familiares del acusado, así como el allanamiento de morada.

El *Título VI* (de los artículos 309 al 337) se abocaba a crear el "gobierno interior de las provincias y los pueblos", en los que llegaran a tener mil almas, conformados por ayuntamientos, con los alcaldes necesarios, regidores y el Procurador Síndico, presididos por el jefe político. Los funcionarios de los ayuntamientos serían nombrados por elección indirecta, de la siguiente manera: todos los ciudadanos, según sus derechos, elegirían cada diciembre "determina-



Marco Favio

do número de electores" y éstos, como delegados de la representación del pueblo, elegían a los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, quienes iniciarían sus funciones el 1° de enero del año siguiente. Sus atribuciones serían: la policía, salubridad y comodidad; administración de los caudales propios y arbitrios; recaudación de contribuciones; cuidado de las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación que se pagaran de los fondos del común; reparación de caminos, cárceles, montes y plantíos del común; formar todas las ordenanzas municipales del pueblo; promover la agricultura, la industria y el comercio. Lo anterior según el Capítulo I. El Capítulo II creaba el gobierno político de las provincias con sus respectivas diputaciones provinciales y con su jefe superior nombrado por el Rey. Cada diputación tendría un Presidente, un Intendente y siete individuos elegidos, renovables cada dos años y medio, designados por los electores de Partido "al otro día de haber nombrado los diputados de provincia". Los requisitos para los diputados de Provincia, igual debían tener 25 años, ser naturales o vecinos de la misma, con más de siete años de residencia, "y que tengan lo suficiente para mantenerse con decencia". Algunas de sus obligaciones eran repartir contribuciones a los pueblos de su jurisdicción; invertir convenientemente los fondos públicos; proponer al gobierno los arbitrios necesarios a la Provincia; promover la educación de la juventud, la agricultura y el comercio; notificar de los casos de corrupción en la administración de las rentas pública, etcétera.

El *Título VII* (de los artículos 338 al 355) creaba las contribuciones a la Nación que podrían ser propuestas o confirmadas por las cortes. Nombraba dos tesorerías, una general y otra para cada Provincia, las que serían intervenidas por las contadurías de valores y de distribución de la renta pública, y la hacienda pública sería independiente de cualquier otra autoridad que no fuese la propia.

El *Título VIII* (de los artículos 356 al 365) en sus dos capítulos permitía la creación de tropas de continuo servicio, como fuerza militar nacional permanente para defender la seguridad externa e interna de la Nación y creaba, igualmente, el servicio militar obligatorio. También instauraba cuerpos de milicia nacionales en cada Provincia, con proporción a su población y sus circunstancias, con servicio temporal y no continuo.

El *Título IX* (de los artículos 366 al 371), en su capítulo único, versaba sobre un aspecto que defendieron los ilustrados como medio para sacar a la población de su postración: la enseñanza pública. Con este fin, las cortes dictarían el establecimiento de escuelas de primeras letras "en todos los pueblos de la Monarquía". Ordenaba la creación de una dirección general de estudios que inspeccionase la enseñanza pública y establecía la creación de planes de estudios generales en toda la Nación. Los artículos 367 y 368 son muy ilustrativos por la elocuencia de sus postulados:

> Art. 367. Asimismo, se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.
> Art. 368. El plan general de enseñanza será uniforme en todo el Reino. Debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.

El *Título X* (de los artículos 372 al 384), el último de la Constitución, contenía únicamente un Capítulo que se refiere a la observancia de la misma y señalaba los requisitos para que pudiesen realizarse las reformas necesarias, que deberían ser por escrito y "hasta pasados ocho días después de hallarse puestas en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos". Es una idea rara porque, ¿cuándo puede determinarse que ya se puso en práctica una ley, "en todas sus partes"?

Como comentario general, diré que en aspectos como la aplicación de contribuciones o la instrucción pública, era imposible de aplicar todas las disposiciones constitucionales a lo largo y ancho del territorio español, que abarcaba partes de Asia, África y América:

> Art. 10. El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional, Nueva España con la Nueva Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de oriente, provincias internas de occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al Continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las islas Filipinas y las que dependen de su gobierno.

Israel Barrón

AHORA veamos la Constitución de Apatzingán para descubrir las diferencias y coincidencias. La Constitución de 1814 pretendía impulsar los ideales plasmados en los *Sentimientos de la Nación,* declarados por José María Morelos y Pavón, pero, finalmente el Congreso redactó una Ley muy diferente a los ideales morelianos. Como lo señala Manuel López Gallo:

> La Carta de Apatzingán amalgamó una mezcla de constituciones burguesas de fines del siglo XVIII y de la española de 1812; sin embargo es más avanzada que la de 1824. Tan intransigente en materia religiosa como la peninsular, tiene mayor alcance en sus postulados burgueses, muy especialmente en aquellos que versan sobre la propiedad, la soberanía y, con preponderancia, sobre la forma de gobierno.[8]

Esta Constitución se promulgó un año y ocho meses después de la de Cádiz, como respuesta inmediata a ésta, pero con la intención clara de lograr la Independencia de la Nueva España. Por eso, como principio, la Constitución se nombra *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana,* promulgado el 22 de octubre de 1814, mientras se dictaba la Carta Magna definitiva, prevista para después de que fuesen vencidos los enemigos realistas. Contiene 242 artículos, divididos únicamente en dos apartados; el primero tiene seis capítulos y el segundo veintidós.

Como principio, su artículo 1° declaraba a la religión católica como única. La misma inspiración montesquiana se ve en la Constitución de 1814.

En su artículo 2° (Capítulo II) habla de la soberanía como "la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad", y da a los ciudadanos, en su artículo 4°, el "derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera". Así, la soberanía (artículo 5°) reside originariamente en el pueblo "y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución".[9]

En su artículo 12 señalaba la separación de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial: "tres son las atribuciones de la soberanía", afirmaba en su artículo anterior, "la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".

En el Capítulo III (de los artículos 13 al 17) señalaba como ciudadanos sólo a los nacidos en la América Mexicana en contraposición a los peninsulares y, también, los extranjeros católicos y defensores de la Nación. El Capítulo IV (de los artículos 18 al 23) ordenaba que "ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se anuncia por los actos emanados de la representación nacional". Todo el Capítulo V (de los artículos 24 al 40) incluía las características garantías individuales, que convierten a un individuo en un ciudadano de una sociedad burguesa: igualdad, seguridad, desconocimiento de títulos nobiliarios; sujeción a la ley, derecho a la inocencia de los ciudadanos; privacidad e inviolabilidad del domicilio y de la propiedad privada; nacionalizaciones sólo mediante indemnizaciones; contribuciones igualitarias para establecer la seguridad y defensa del territorio y sus habitantes; libertades de petición, de comercio, de empleo, de industria; la educación como necesaria a todo ciudadano; libertad de expresión y de imprenta.

El Capítulo VI (artículo 41), "Sobre el respeto a la ley", preveía un caso de extrema necesidad de la seguridad del nuevo país, la América Mexicana:

> Art. 41. Las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una entera sumisión a las leyes, un obedecimiento absoluto a las autoridades constituidas, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida, cuando sus necesidades lo exijan. El ejercicio de estas virtudes forma el verdadero patriotismo.

El apartado II contiene veintidós artículos. El primero refuerza la soberanía territorial, porque no se incluye dentro del territorio de España, y ordena que la componen diecisiete provincias que no podrían separarse unas de otras con el fin de formar otra Nación o readherirse a la peninsular (artículo 43). El artículo 42, dice:

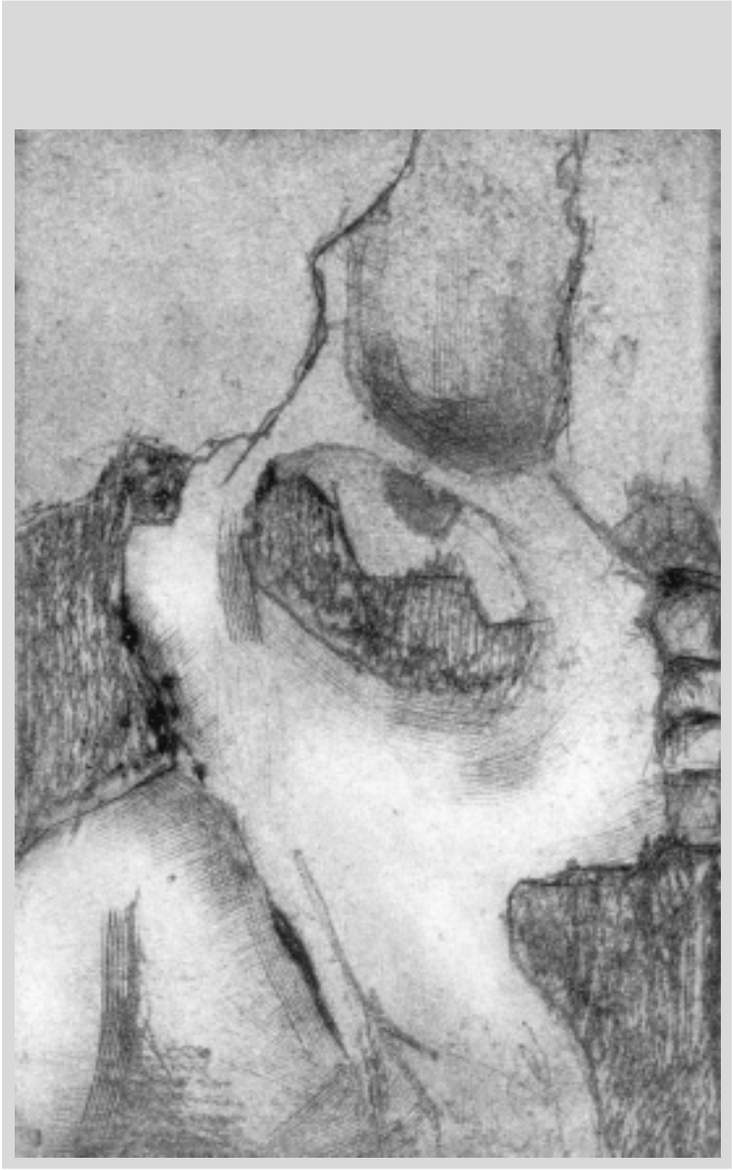
> Art. 42. Mientras se haga una demarcación exacta de esta AMÉRICA MEXICANA y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido, las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León.

El segundo Capítulo establece la división de poderes –tal como la planteó Montesquieu y quedó asentada en la Constitución de Cádiz– en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero bajo los nombres de Supremo Congreso Mexicano, Supremo Gobierno

---

[8] López Gallo, Manuel: *Economía y política en la historia de México*, México, El Caballito, 18ª ed., 1980, p. 69.

[9] Zárate, Julio: *México a través de los siglos. La guerra de Independencia*, t. X, México, Cumbre, 1984, p. 239. Igual que en la Constitución de Cádiz, en la de Apatzingán todas las referencias son de esta fuente.



Marco Favio

y Supremo Tribunal de Justicia (artículo 44).

Un avance con respecto a la de Cádiz es que no estableció distinción entre americanos en general (mexicanos) y ciudadanos, pues éstos eran "todos los nacidos en ella", es decir, en la América Mexicana. Un segundo avance en el mismo sentido fue que para ser diputado al Supremo Congreso no exigía "una renta anual proporcionada procedente de bienes propios", como en la gaditana, sino sólo tener "treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado [...] y tener luces no vulgares" para su desempeño (artículo 52). Igualmente, los diputados serían no atacables por sus expresiones, pero sí podrían ser acusados por herejía, apostasía y por los delitos de Estado como "infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos" (artículo 59).

Respecto a la elección de diputados para el Supremo Congreso, el Capítulo IV (de los artículos 60 al 63) ordenaba que fuesen interinos en "las provincias que se hallen dominadas en toda su extensión por el enemigo", previendo lógicamente la oposición de los peninsulares a la Independencia en distintas extensiones del nuevo país.

Los capítulos V, VI y VII (de los artículos 61 al 101) son, en cuanto a materia electoral, igual a los respectivos en la Constitución española, pues dividía también al país en parroquias, partidos y provincias, y a dichas divisiones políticas les confería el derecho de formar juntas electorales para que, de manera indirecta, nombrasen a sus ciudadanos electores, en el caso de las parroquias. Los electores de éstas nombrarían a los electores de Partido para que en las capitales de Provincia, formaran las juntas provinciales que designarían a los diputados, los cuales debían

incorporarse al Congreso. Cada uno de estos tres capítulos señalaba los procedimientos exactos para elegir a sus representantes correspondientes. Otra diferencia muy importante con la de Cádiz fue que la de Apatzingán daba el derecho del sufragio a "los ciudadanos que hubiesen llegado a la edad de diez y ocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra causa, que tengan empleo, o modo honesto de vivir y que no estén notados de alguna infamia pública ni procesados criminalmente por nuestro gobierno".

La religión seguía mostrando mucha influencia en esta Constitución porque, inmediatamente que se terminara el nombramiento de electores de Parroquia, de Partido, de Provincia y diputados (artículos 76, 89 y 99), debían celebrarse solemnes *Te Deum.*

El Capítulo VIII (de los artículos 102 al 122) dictaba las atribuciones del Supremo Congreso: reconocer los documentos presentados por los diputados; nombrar ministros públicos; elegir a los generales de división, examinar y discutir los proyectos de ley, decretar la guerra; crear nuevos tribunales, conceder paso por el territorio nacional a tropas extranjeras; aumentar o disminuir las fuerzas militares; arreglar los gastos del gobierno, batir [*sic*] moneda; favorecer la industria y el comercio y "cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos" (artículo 117); además, proteger la libertad política de la imprenta y aprobar reglamentos de sanidad, etcétera.

Por otra parte, le confería una importancia muy grande al Legislativo o Congreso (artículo 103), pues le asignaba, entre otras, la siguiente atribución:

> Art. 103. Elegir los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, los del de Residencia, los secretarios de estas corporaciones y los fiscales de la segunda, bajo la forma que prescribe este decreto, y recibirles a todos el juramento correspondiente para la posesión de sus respectivos destinos.

El Capítulo IX (de los artículos 123 al 131) señalaba la forma de recibir, discutir, proponer o aceptar adiciones y aprobar las leyes, labor que sólo competía al Congreso y a ninguno de los otros dos poderes.

El Capítulo X, "Del Supremo Gobierno" (de los artículos 132 al 150), mencionaba cómo y cuándo estructurarlo. La ventaja (artículo 132) con respecto a la de Cádiz es que los requisitos para formarlo eran los señalados para ser diputados (artículo 52): 30 años de edad, buena reputación y, sobre todo, no exige poseer propiedades o dedicación a alguna rama de la industria o comercio. No aceptaba la existencia de monarquías. Pero tenía un rasgo que, tal vez, está relacionado con la idea plasmada al principio del texto legal, en el sentido de su carácter provisional, mientras se liberara a la Nación de sus enemigos: el mismo artículo 132º que ordenaba al Supremo Gobierno componerse de tres individuos y que "serían iguales en autoridad, alternando por cuadrimestres [*sic*] en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso". Cada año, uno de sus individuos, por sorteo, dejaba de formar parte del Supremo Gobierno y se nombraba un sustituto. Asimismo, sólo podían ser acusados por los mismos delitos que a los diputados. El Capítulo XI establecía los procedimientos (de los artículos 151 al 158) para elegir a los "individuos para el Supremo Gobierno".

El Decreto Constitucional de Apatzingán, a causa de la situación de guerra contra los peninsulares, daba un poder muy concentrado en lo militar al Supremo Gobierno, pero lo evitaba en cualquiera de sus individuos. Por eso gobernaban cuatrimestralmente y se renovaban cada año. En realidad, de los tres individuos, cada uno podría haber ejercido el mando (de haberse aplicado esta Constitución) durante escasos cuatro meses. Y sus obligaciones tenían que ver directamente con la organización de la defensa y ataque contra los enemigos. Se corrobora claramente esta aseveración en el Capítulo XII (de los artículos 159 al 165), pues el Supremo Gobierno debía publicar la guerra y ajustar la paz, organizar los ejércitos y las milicias nacionales; atender y fomentar la fabricación de armas y pertrechos para la guerra; hacer que se observaran los reglamentos de policía; "suspender" a empleados públicos sospechosos de infidencia, pero notificando al Congreso y cuidar que cada pueblo tuviese los suficientes eclesiásticos. Esta misma razón de guerra era la causa de la mayor preponderancia del Congreso sobre los otros dos poderes, como lo señalé párrafos arriba. Era una Constitución de emergencia con autoridades de emer- gencia para una situación de emergencia. Problemática extrema, como se ve en el siguiente artículo:

> Art. 141. Ningún individuo de esta corporación [el Supremo Gobierno] podrá pasar ni aun una noche fuera del lugar destinado para su residencia, sin que el Congreso le conceda expresamente su permiso; y si el gobierno residiere en lugar distante, se pedirá aquella licencia a los compañeros, quienes avisarán al Congreso en caso de que sea para más de tres días.

Los artículos 166 al 174 limitaban severamente las atribuciones del Supremo Gobierno, ya que en muchos aspectos estaba sujeto al permiso previo o a la ratificación del Congreso, como en los casos de deposición de empleados públicos, mando de fuer-

zas militares, en situaciones extraordinarias, proposición de leyes de hacienda y guerra o en el aviso semestral de ingresos y egresos. Recuérdese que ya habían sido fusilados Hidalgo y Allende desde 1811 y la persecución realista de ninguna manera cesaba.

El Capítulo XIII (de los artículos 175 al 180) creaba intendencias de Hacienda que administraban todas las rentas y fondos nacionales mediante los intendentes generales y de provincias, con una duración en el encargo de tres años, y tesorerías foráneas para administrar esos fondos.

El Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial, Capítulo XIV, de los artículos 181 al 195) se formaría de cinco individuos aprobados por el Congreso, con los mismos requisitos que para diputados y el Supremo Gobierno y cuyas atribuciones (Capítulo XV, de los artículos 196 al 204) estaban relacionadas con los juicios a favor o en contra de las causas de los tribunales eclesiásticos, criminales, civiles y temporales, contra funcionarios o empleados públicos. La administración de justicia se declaraba libre de pagar derechos. Su duración debía ser de tres años al igual que la de los juzgados inferiores en las provincias (Capítulo XVI, de los artículos 205 al 210), con sus respectivos tenientes de justicia, jueces de partido y jueces eclesiásticos.

En cuanto a autoridades locales, señalaba subsistentes las que existían hasta entonces:

> Art. 208. En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.

Los capítulos XVIII (de los artículos 212 al 223) y XIX (de los artículos 224 al 231) versaban sobre el Tribunal de Residencia, el cual se compondría de siete individuos propuestos por las provincias, con atribuciones, sobre todo, para conocer de los casos relacionados con los miembros del Congreso, Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia por los delitos de herejía, apostasía, infidencia y contra el Estado.

El Capítulo XX (de los artículos 232 al 236) ordenaba la creación de la Representación nacional, la cual supliría al Supremo Congreso que sancionó este Decreto constitucional, después de un año, para la redacción de la Constitución permanente, cuando quedasen definitivamente libres de enemigos las provincias en donde todavía se combatía contra ellos.

El Capítulo XXI consta de dos artículos, 237 y 238. El primero se relacionaba con las reformas a esta ley:

> Art. 237. Entretanto que la representación nacional de que trata el capítulo antecedente no fuere convocada, y siéndolo no dictare y sancionare la constitución permanente de la nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto y no podrá proponerse alteración de ninguno de los artículos, en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá el derecho para reclamar las infracciones que notare.

El último capítulo de la Constitución, el XXII (de los artículos 239 al 242) ordenaba la sanción de este Decreto y la organización de una misa de acción de gracias en el primer día festivo oportuno que instalarían, inmediatamente, las supremas autoridades del país, quienes harían publicarlo

Esta Constitución nunca se aplicó en la realidad. En 1815 fue fusilado Morelos y el movimiento emancipador inició un decaimiento de cuatro años (1816–1819). Después vino un periodo de sobrevivencia y de carácter defensivo de la insurgencia, que desembocaría, en septiembre de 1821 –cuando Iturbide y O'Donojú firmaran el 24 de agosto de este año en la villa de Córdoba, mediante los Tratados que tomarían el nombre de dicha población–, en la Independencia de México. Desde este momento quedaba constituido en un Imperio bajo la forma de gobierno monárquico constitucional. Empero, la Constitución de Apatzingán es importante porque retoma, como ya se dijo, los postulados de las constituciones de Cádiz y de Francia, en cuanto a la necesidad de sentar los cimientos de un nuevo Estado, organizado sobre la base de diferentes formas de distribución de la riqueza y de desarrollo, así como de otras maneras de participación política donde quedasen incluidos todos los ciudadanos. Como la de Cádiz, establecía los lineamientos políticos y económicos para el desarrollo del Estado burgués: educación a toda la población, división de poderes, redistribución de la riqueza, libertades políticas, garantías individuales, libertad de comercio, independencia con respecto a otras naciones, etcétera.

Un juicio severo, que no toma en cuenta las características coyunturales del movimiento insurgente, es el que sigue:

> Pero la Constitución de Apatzingán se inspiró más en el modelo de las constituciones francesas de 1793 y 1795 que en los principios sociales y políticos de Morelos. Además de no haber hecho nada por moderar la opulencia de los ricos y la indigencia de los pobres, punto central del pensamiento revolucionario de Morelos, al depositar el Poder Ejecutivo en tres personas y no en una sola, abría la puerta a la anarquía del

Marco Favio

> movimiento insurgente, tan necesitado de unidad de dirección y de acción de aquella época. Sus autores, preocupados por establecer los principios de una democracia política, consecuencia de la teoría de los derechos naturales anteriores a todo pacto social que había inspirado las constituciones francesas y la misma española de 1812, olvidaron los principios de democracia social proclamados por Morelos. Además de que actuaron inspirados por un criterio romántico liberal, reflejo de las doctrinas de la revolución burguesa en Europa, obraron como representantes de los intereses de terratenientes y clero novohispano, traicionando así el programa revolucionario de Morelos y de la democracia insurgente.[10]

Esta valoración olvida que el movimiento independentista tenía su propia coyuntura y que la misma dinámica de desarrollo del capitalismo imponía la necesidad de una Constitución con bases burguesas. Pero, sobre todo, en muchos de sus artículos la Constitución de 1814 deja entrever la rapidez de los acontecimientos y la constante lucha frontal que mantenían tanto los criollos y los peninsulares entre sí, como en contra del movimiento insurgente. Asimismo, el miedo de este último a ser disuelto por la fuerza guerrera y su búsqueda de un equilibrio temporal entre los miembros de los tres poderes de la Unión.

Diez años después, en 1824, sería decretada la Constitución que se pretendía permanente y la nueva Nación se inscribiría en otra circunstancia política internacional con el nombre de Estados Unidos Mexicanos. Esta Constitución fundaba un Estado más definido, en cuanto a los intereses que representaba. Para saber hasta qué grado supera o retrotrae a los postulados de Morelos y los demás insurgentes sería necesario el análisis de dicha ley. Sin embargo, es una labor que deberá realizarse en un próximo texto.

Israel Barrón

[10] Cue Cánovas, Agustín: *Ibid*., p. 226.

Veracruz 1812·**1857**
voto censitario y sin **partidos políticos**

Juan Ortíz Escamilla*

Las prácticas electorales del sistema político mexicano actual tienen su origen en la Constitución española de 1812, que dio una nueva dimensión a la organización político–administrativa de las ciudades, villas y pueblos de la monarquía, al suprimir los ayuntamientos del antiguo régimen, creados por voluntad del rey y cuyos cargos tenían un precio y se heredaban de padres a hijos. La Constitución dio lugar a la concepción de un Cabildo elegido por ciudadanos y sin la intermediación de autoridad superior alguna. Curiosamente, a los pueblos de indios les fue menos difícil adecuarse al nuevo orden, ya que contaban con una amplia tradición, no occidental, en la elección anual de sus gobernadores. Lo novedoso y moderno del sistema gaditano radica en que ponía fin a la separación que a lo largo de 300 años había dividido al mundo indígena, con sus repúblicas, y al hispanizado con sus ayuntamientos. Ahora, para su gobierno interior todos los pueblos, villas y ciudades podían crear su propio Ayuntamiento constitucional, siempre y cuando tuvieran más de mil almas y contaran con un fundo legal, entre otros requisitos.[1] Con esta medida se resolvía uno de los problemas que limitaba la creación del Estado nacional.

De manera paralela al proceso de la consumación de la independencia, en México se desarrolló un amplio movimiento de participación ciudadana que rebasó las expectativas de la nueva clase política nacional. La proliferación de cabildos, bajo el sistema de ayuntamientos, obligó a los defensores del liberalismo a ilustrar al público sobre su importancia, puesto que muchas personas sensa-

Israel Barrón

* Doctor en Historia, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Académico del Instituto de Investigaciones Histórico–Sociales de la Universidad Veracruzana.

[1] Constitución Política de la Monarquía Española, citada en Felipe Tena Ramírez: *Leyes fundamentales de México,* México, Porrúa, 1997, pp. 59–104.

tas lo rechazaban al considerarlo perjudicial para la sociedad. Los liberales concebían al Ayuntamiento como un retrato en pequeño de toda la sociedad:

> Los alcaldes reunidos con el consejo de los regidores forman la municipalidad de cada pueblo. Los funcionarios públicos de las diversas poblaciones o partidos forman la municipalidad provincial, y los de todas las provincias forman la gran municipalidad que auxilia al gobierno en nombre de la patria.[2]

El Municipio se definía como la base de la estructura político–administrativa de la Nación, representaba a la autoridad pública más cercana al ciudadano y se concebía como el principio fundamental de la verdadera independencia popular, expresada en la:

> distribución equitativa de las contribuciones, en la conservación de los establecimientos piadosos, en la educación primaria de los niños, en la salubridad de los comestibles, y en los medios de asegurar la tranquilidad de los habitantes. Siempre armada contra las calamidades, sólo piensa en evitarlas. Contiene los estragos del fuego, abre canales u opone diques a las aguas, corrige la insalubridad del aire, socorre y protege al padre de familia, a la viuda, al huérfano y a los desvalidos y miserables.[3]

En la concepción de nuestros primeros liberales, el gobierno municipal, conociendo las diferencias que habían dividido a la sociedad, debía dictar leyes basadas en el bien común, en la igualdad social y cívica sin privilegio alguno, que tanto demandaba la sociedad en este tiempo. Los hombres reconocen y confiesan las desigualdades de talentos, riquezas y conductas, mas no pueden sufrir la parcialidad de las leyes. Por lo tanto, en los órganos de gobierno tampoco habría representación de clases ni de intereses de grupos.

La autonomía de las provincias, por medio de las diputaciones provinciales, fue otro de los problemas que atendió la Constitución de 1812 y que retomaron los liberales mexicanos al constituir los estados de la naciente República Mexicana. Desde la firma del Acta Constitutiva, en 1823, se estableció como principio básico la delimitación de funciones y competencias del gobierno federal en las provincias ahora convertidas en estados soberanos libres e independientes. Se trataba de un federalismo llevado a los extremos, al considerar que la Federación gobernaría estados, no ciudadanos. En consecuencia,

Marco Favio

[2] Centro de Estudios Históricos de México, CONDUMEX, Editorial del *Noticioso General*, México, 1 de enero de 1823.
[3] *Ibidem*.

para su gobierno interior cada Estado dictó para sí leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias.

A partir del Acta Constitutiva, el primer Congreso Constituyente del Estado de Veracruz, del año de 1824, tuvo amplias facultades para idear un nuevo orden jurídico local. Por lo que se refiere a la organización del territorio y los derechos y obligaciones de los habitantes, los diputados tomaron como referente la Constitución de 1812 y, más tarde, incorporaron algunos de los principios del modelo geométrico francés, lo que le dio un rasgo de originalidad, con respecto al resto de los estados de la nueva República.

En el modelo gaditano, la organización del espacio territorial se definía a partir de los ayuntamientos y las provincias, las cuales gozaban de una amplia autonomía en la toma de decisiones; para la definición de la ciudadanía no se distinguía el voto activo del pasivo ni se tomaba como referencia la fiscalidad o la propiedad. Se partía del principio de vecindad y del tener un modo conocido de vivir; es decir, gozar del respeto de la comunidad. Al incorporar los elementos del modelo francés, el territorio se organizó de una manera jerárquica en departamentos, cantones y ayuntamientos.

Hasta 1824, los ayuntamientos funcionaron bajo el modelo gaditano[4] y luego se hicieron las modificaciones al poner como uno de los principales requisitos la existencia de una población de 2000 almas. Mil más que la Constitución de 1812. De esta manera, poblaciones (como Maltrata, Aculcingo, Necoxtla, Soledad, Santa María Ixtaczoquitlán y San Juan Bautista Nogales, en Orizaba; Sanapa, Tecominuacán y Mecatepec en Acayucan; El Chico en Xalapa y Saltabarranca, en Veracruz), que en 1814 contaban con sus respectivos ayuntamientos, tras la Independencia perdieron este privilegio.[5]

Durante la guerra civil de 1810, los pueblos de indios se lanzaron a la lucha en contra de los blancos que vivían en las villas o cabeceras de Partido. Más tarde, durante el trienio de 1812 a 1814, el gobierno virreinal utilizó la Constitución para pacificar a los pueblos, al permitirles la creación de un Ayuntamiento propio e independiente de su antigua Cabecera. El Congreso Constituyente del Estado de Veracruz de 1824, con la exigencia de un censo de por lo menos 2000 almas, ponía un freno a la rebelión de los pueblos que a toda costa intentaban emanciparse de sus cabeceras de Partido, para crear sus propios ayuntamientos. Hasta los pueblos de negros y mulatos libres formaron municipios.

La representación política, siguiendo el modelo francés, también se definió de una manera vertical. Se trataba –dice Antonio Annino– de requisitos numéricos para medir la diferencia entre ciudadano activo y pasivo, entre votantes y electores, entre ciudadanos y no ciudadanos y entre votantes y electores de segundo y tercer grado.[6] Si el esquema gaditano dejaba al margen de la representación y participación política a los descendientes de africanos (pero no así las comunidades indígenas), en el modelo geométrico francés que se estableció en Veracruz, se excluyeron a los negros, a los indios, a los mestizos y a los blancos pobres.

Por lo que se refiere a sus habitantes, si bien en principio todos eran veracruzanos y ciudadanos, se toleró la esclavitud, con lo que se marcaba la primera diferencia social y étnica. La Constitución establecía una clara distinción entre el ciudadano y el elector (primario y secundario) en sus diferentes niveles de participación en los procesos electorales. Los derechos ciudadanos se negaban a toda persona con alguna incapacidad física o moral, a los defraudadores y a los varones de conducta notoriamente viciada, como el no tener un modo de vivir conocido, por ser sirviente doméstico o enfrentar un proceso judicial.

Ser ciudadano no significaba tener libre acceso a los puestos de representación como lo había señalado la Constitución Gaditana. El artículo 18 de la Constitución Política del Estado de Veracruz establecía claramente que los elegidos debían tener una propiedad territorial o ejercer alguna ciencia, arte o industria, haber cumplido 25 años y ser naturales del Estado o vecinos con residencia a lo menos de cinco años.[7]

Si estos requisitos representaban un impedimento de peso para buena parte de la población, la ley electoral de 13 de agosto de 1824 estableció una jerarquización vertical de las distintas ciudadanías. Se condicionaba a los votantes y electores a la poseción de bienes, cuyo valor fuera acorde con el rango que iban a ocupar en las juntas electorales. En las cabeceras municipales se reunían todos los ciudadanos que tuvieran derecho a votar y, en voz cantada o por escrito, se emitía el voto o los votos, dependiendo del número de electores que correspondían al Ayuntamiento. Nadie podía votar por sí mismo o

[4] Archivo General del Estado de Veracruz (En adelante AGEV): Colección de decretos, (número 13), Xalapa, 12 de julio de 1824.

[5] Archivo Histórico del Municipio de Orizaba: f1, GOB. 1814, de José A. Quevedo al Ayuntamiento de Orizaba, Veracruz, marzo de 1814. AGEV: Colección de decretos, órdenes de 4 de febrero de 1825, 24 de enero de 1826 y 28 de abril de 1827.

[6] Annino, Antonio: *Historia de las elecciones en Iberoamérica XIX. De la formación del espacio político nacional*, Argentina, Fondo de cultura Económica, 1995, p. 54.

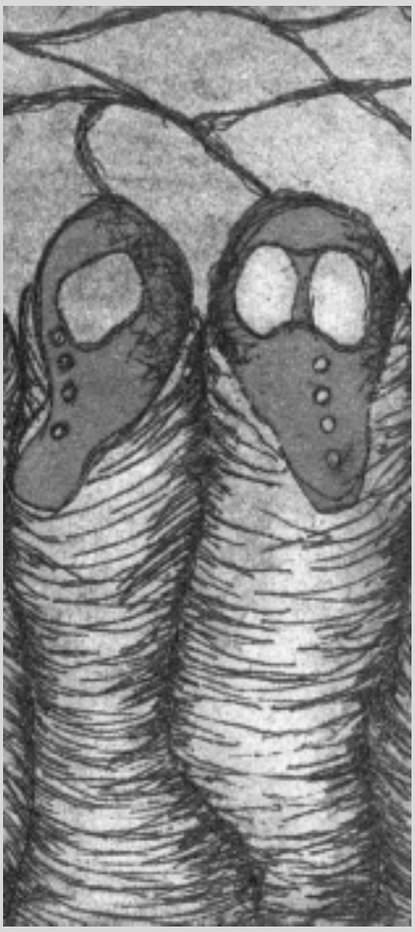
[7] Constitución política del Estado de Veracruz de 1825, en Mariano Galván Rivera: *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Constitucional. 1824,* tomo III, México, Porrúa, 1988, pp. 339–340.

alterar el orden.[8] Por cada 1000 almas se nombraba a un elector y si restaban más de 500, otro más.

Para tener derecho a emitir su voto, el «ciudadano activo» debía poseer una propiedad raíz de un valor mínimo de 100 pesos o, en su defecto, un empleo, profesión o industria.[9] El elector primario o municipal, además de ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener más de 25 años y ser vecino del pueblo, debía acreditar la posesión de una propiedad raíz con un valor mínimo de 200 pesos o, en su defecto, tener un empleo, profesión u oficio que le redituara 120 pesos anuales, o profesar alguna ciencia o tener un grado científico. No podían ser electores quienes ejerciesen jurisdicción civil, eclesiástica o militar.[10]

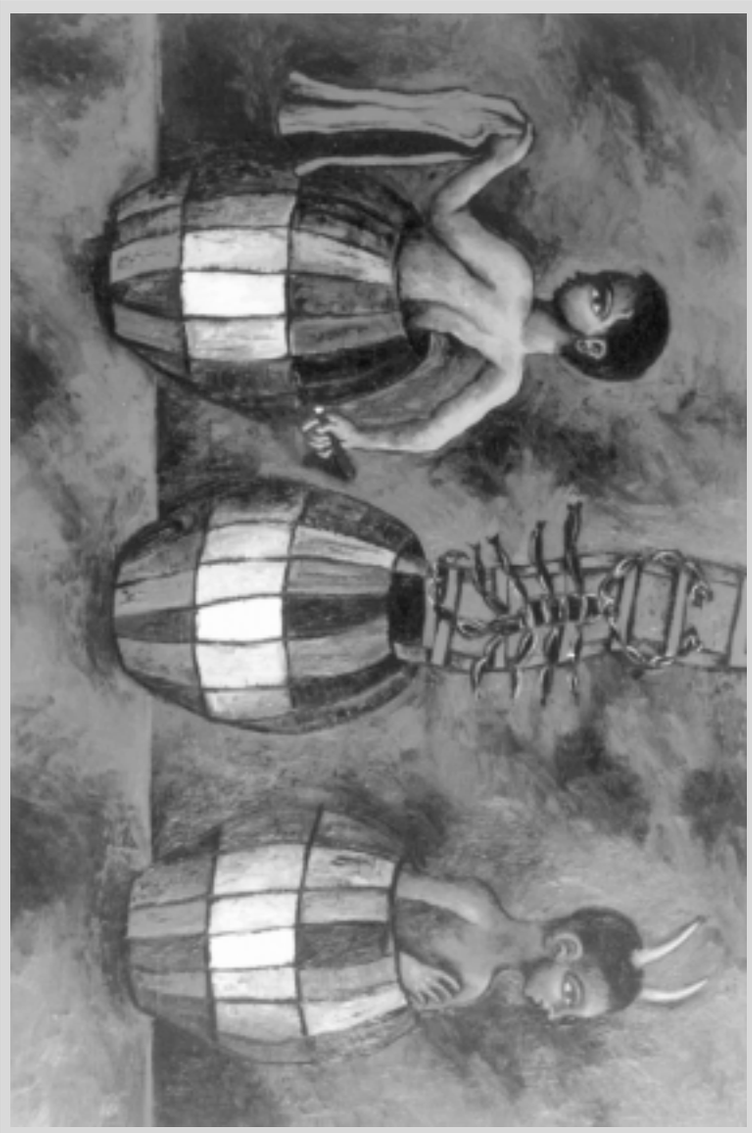
El segundo nivel de las elecciones se realizaba en las cabeceras de los 12 cantones (Veracruz, Xalapa, Orizaba, Acayucan, Misantla, Papantla, Tampico, Xalacingo, Córdoba, Cosamaloapan, Tuxtla y Huimanguillo), donde se reunían los electores primarios de cada Ayuntamiento. Por cada 10 electores (la ley de 8 de junio de 1825 los aumenta a 15) se nombraba a un elector secundario y por cada fracción de cinco (la ley de 8 de junio los aumenta a 7),[11] uno más. Se tomaba como base el número de electores nombrados, no los concurrentes. Cada Junta era presidida por el jefe de Cantón. En el segundo nivel la votación era secreta mediante cédulas. El elector de Cantón debía obtener por lo menos un voto más de la mitad de los electores concurrentes. En caso de que ninguno alcanzara el número se hacía otra votación y los empates se decidían por suerte. El elector secundario, además de cubrir los requisitos para el primario, debía tener una propiedad raíz con valor de 500 pesos o un empleo, profesión o industria que le produjeran, por lo menos, 300 pesos anuales, o profesar alguna ciencia o tener un grado científico. Tampoco podían ser electores secundarios los de jurisdicción civil, eclesiástica o militar.[12]

El proceso electoral concluía con la Junta Final en la ciudad de Xalapa la que era presidida por el Gobernador. Para la elección de los diputados, los electores se acercaban a la mesa y en voz baja le decían al Secretario el nombre de las personas por quien votaban. El Secretario tomaba nota. La elección de los diputados se hacía a pluralidad de votos. Por cada 12 000 personas se elegía un Diputado. El proceso electoral terminaba con la elección del Congreso local. Al Congreso correspondía elegir al Go-



Marco Favio

[8] AGEV: Colección de decretos, 13 de agosto de 1824.
[9] *Ibidem*.
[10] *Ibidem*.
[11] *Cfr.* AGEV: Colección de decretos, 8 de junio de 1825.
[12] *Ibidem*.



Israel Barrón

bernador, al Vicegobernador, al Presidente del Tribunal de Justicia y emitir su voto para designar al Presidente y Vicepresidente de la República.[13]

El complejo sistema electoral al que me he referido, confirma la noción de una democracia indirecta, lo que hoy se conoce como democracia delegada, que limitaba toda posibilidad de representación de las clases populares. Para que una municipalidad tuviera representación en la Junta Final, debía elegir a los propietarios de mayor ingreso, quienes competirían con los otros propietarios del Cantón. De esta manera, a la Junta Final de Xalapa llegaban los representantes de las oligarquías regionales de cada Cantón. La ley electoral ponía un mayor énfasis en el perfil de quienes elegían a los representantes y no de los representantes mismos.

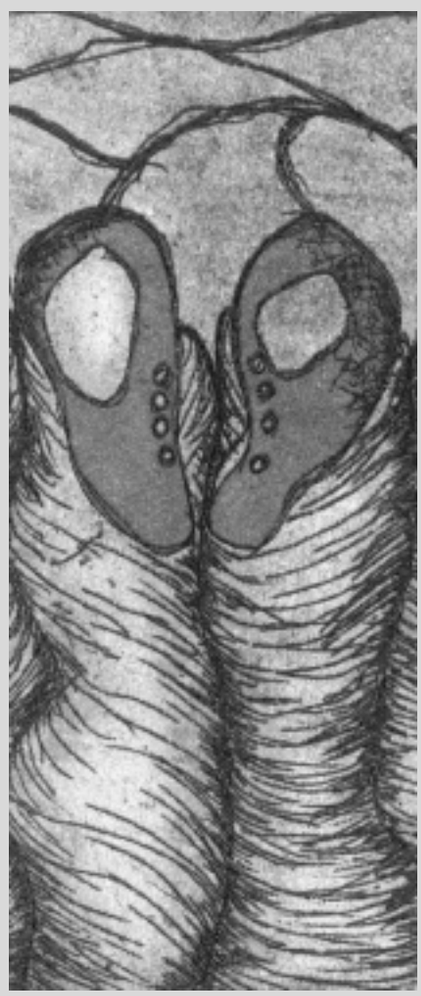
Para los ideólogos del liberalismo veracruzano y mexicano, los partidos, asociaciones o grupos políticos representaban a los agentes del caos, de la desestabilización y un peligro para la Nación. Decía el gobernador de Veracruz:

> todo partido siempre tira a la destrucción de su contrario, lo que abre la puerta a la disolución y trastorno del orden establecido: observando que por cualquier lado se decida la victoria es siempre con perjuicio de la nación mexicana, porque si unos triunfan a expensas de sus hermanos, lo que deja detrás de sí son odios, resentimientos y rencores.[14]

A través de los procesos electorales se buscaba el voto administrativo y territorial, de la sociedad civil, no el político. De hecho, estaba prohibido realizar campañas para beneficiar a cualquier persona, de lo contrario, se incurría en el delito de soborno o cohecho. A pesar de ello, los partidos, como se les llamaba, hacían caso omiso a tal disposición.

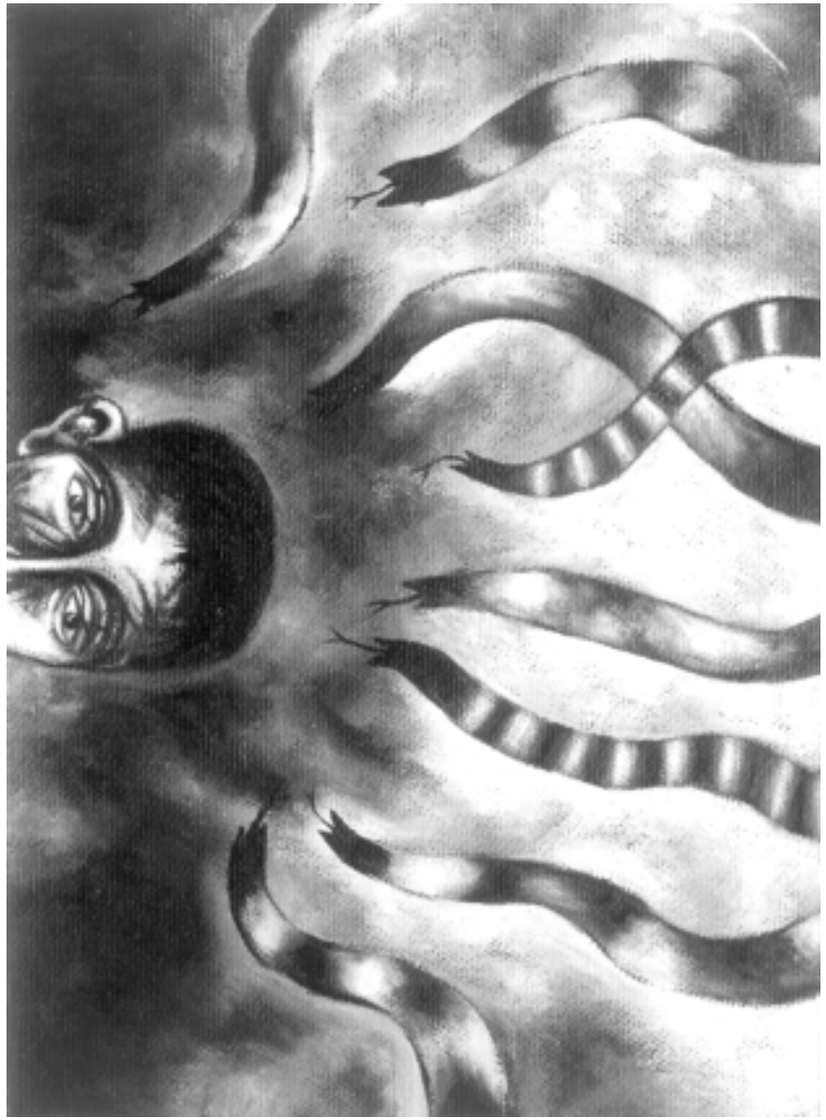
Desde 1820, el grupo gobernante se había organizado en torno al rito masónico escocés. Por medio de la logia controlaron los negocios públicos, y satisfechos con esto descansaban sin ser perseguidos ni perseguidores.[15] Los problemas se presentaron a partir de 1824, cuando los del rito yorquino comenzaron a disputarle el poder. La lucha se daría a todos los niveles, y de manera muy particular, en los procesos electorales. Sin un marco legal adecuado, los grupos políticos impulsaron a sus candidatos y el sistema político hizo crisis, porque, en vez de aceptar la existencia de dichos grupos y regular la participación y la convivencia entre ellos, los que ostentaban el poder tratarían de eliminar a sus adversarios, declarándolos fuera de la ley.

La politización de las elecciones obligaría a las oligarquías regionales a reducir la participación popular en los procesos electorales. Por ejemplo, la Ley Electoral de Veracruz, de 1830, reservó la ciudadanía a los grandes propietarios cuyo capital oscilara de 250 a 800 pesos (si radicaba en Pueblo o Cantón). Para el elector primario o de Cantón los montos se elevaban entre 600 y 2000 pesos y, para los secundarios, el capital se multiplicaba hasta 4000. Fue la Constitución de 1857 la que terminó con la tendencia censitaria y excluyente de los gobiernos de la primera mitad del siglo XIX. Dicha Constitución fue la primera en gobernar ciudadanos, en permitir la existencia de los partidos políticos y en proscribir para siempre el voto censitario. Ahora, todo mexicano, mayor de edad y con un modo honesto de vivir, podía ser ciudadano y ocupar puestos de elección popular.



Marco Favio

[13] *Ibidem*.
[14] AGEV: Colección de decretos, Manifiesto del Congreso de Veracruz, Xalapa, 19 de junio de 1827.
[15] *Ibidem*.



Israel Barrón

Estado, Derecho **Electoral** y Mundialización

Arnaldo Platas Martínez*

Introducción

El presente análisis tiene como punto de partida una hipótesis muy simple: comparar la poliarquía[1] con el proceso de globalización, en que se ha insertado en el mundo en los años recientes. A poco más de 28 años de la publicación del libro de Robert Dahl, se requiere una revisión de los factores y condiciones que sirvieron para establecer las premisas de trabajo y compararlas con las que existen ahora, a efecto de redimensionar el modelo de poliarquía que se ofreció en su momento. La hipótesis a comprobar consiste en conceptualizar el enfoque institucional de la democracia, propuesto en la poliarquía, con las nuevas formas de interrelacionarse de los estados. Como se verá a lo largo del texto, la propuesta de Dahl consistía, en primera instancia, en analizar el modelo de democracia a la luz de las instituciones del Estado nacional de la década de los setenta. Sin embargo, el concepto cambia de manera radical a finales de los años ochenta, para redefinirse en función de los procesos de mundialización; en consecuencia, la democracia se convirtió en el factor fundamental de tal cambio, puesto que el nuevo orden mundial exigía, como premisa fundamental, un nuevo tipo de ciudadano.

Ante todo, es necesario adelantar que la hipótesis se formula bajo ciertos supuestos que constituyen el telón de fondo del presente ensayo. En primera instancia, no ubicamos la hipótesis de referencia en la llamada crisis del Estado o, en su caso más extremo, de su extinción. Si se tratara de tal supuesto, estaríamos en presencia de la negación del propio proceso de globalización, ya que el mismo requiere, como condición esencial, la existencia de estados, en la forma homogénea que existen hasta ahora. El esquema general de la hipótesis parte de la idea de la presencia de estados realineados de

* Abogado General de la Universidad Veracruzana.

[1] Dahl, Robert: *Poliarquía,* México, Ed. Rei México, 1993.

manera diversa a como tradicionalmente se le venía concibiendo. Lo que aparecen son nuevas formas de definición de las entidades político–jurídicas, además del reacomodo de los conceptos de «soberanía», «poder» y «coerción» de los estados en sus nuevas relaciones.

Frente a este reacomodo de conceptos y de la presencia de los estados, surge una serie de relaciones dentro y fuera del Estado, donde los ciudadanos –de aquí la nueva dimensión de los procesos democráticos–, ya no son ciudadanos en el sentido tradicional del vocablo, sino en relación con el resto de los estados o, en su caso, ciudadanos colocados en condiciones de diversidad institucional en los propios estados, que reconocieron en su momento esta doble dimensión.

De lo anterior, se genera la nueva dimensión de la ciudadanía como un proceso donde los derechos fundamentales, y en ellos se incluye a los políticos, no solamente deben ser asumidos por un Estado, sino por los propios estados y los organismos internacionales, como en el caso latinoamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que convierten sus recomendaciones en casos de reconocimiento de derechos, por encima de los meramente reconocidos por el Estado de origen. De esta forma, los procesos de interactuación de los estados no se limitan al papel puramente económico, de relaciones por el intercambio de mercancías, sino que las transformaciones democráticas preceden a los cambios económicos. Puede entenderse a la neopoliarquía como un sistema abierto que, en la medida de su capacidad para operar, involucra a los otros estados y, en consecuencia, a sus ciudadanos.

Por tanto, la hipótesis del trabajo del presente ensayo tiene como eje central una pequeña exploración de los conceptos tradicionales de la poliarquía, analizándolos a la luz de las nuevas condicionantes de los estados en sus relaciones internacionales.

La poliarquía

La poliarquía aparece en 1971, cuando las democracias no sólo definían sus procesos de participación, sino, además, los derechos sustantivos inherentes a las mismas. El Estado nacional introducía conceptos de justicia social y orden económico. Es el momento clave en la llamada tercera ola de la democratización.[2] Años más tarde, en abril de 1974, habría de comenzar el nuevo ciclo de la democracia en el mundo occidental, lo cual significó la incorporación de una serie de estados nacionales hasta ese momento no tocados por los procesos de democratización. Con esto, se consolida el argumento que esgrimía Dahl, desde 1956, en su libro *Un prefacio a la teoría democrática*[3] y del que haría una revisión

[2] Huntington, Samuel: *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX,* Barcelona, Paidós, 1994, p. 32.
[3] Dahl, Robert: *Un prefacio a la Teoría Democrática,* México, Gernika, 1987.

Israel Barrón

completa en 1989 con *La democracia y sus críticos.*[4]

La poliarquía tiene como referente obligado a la democracia. No se tratan de términos complementarios o sinónimos, sino de perspectivas diversas de un mismo fenómeno político. Para Dahl, la poliarquía implica, por una parte, una serie de atributos que se desarrollan al interior del Estado nacional y, por la otra, una serie de concepciones que tiene, como punto de coincidencia, la distinción entre regímenes democráticos de aquellos que no lo son. De esta manera, la concepción de poliarquía constituye un eje muy importante en lo que se ha llamado la democracia institucional. Las nociones, venidas desde muy diversas perspectivas de la poliarquía y que coinciden con ese Estado nacional, son las siguientes:

- Resultado histórico por democratizar y liberalizar las instituciones políticas de los estados nacionales.
- Un régimen político diverso a las antiguas democracias existentes hasta ese momento.
- Un sistema de control político donde los funcionarios son inducidos a cambiar su proceder, con base en esquemas electorales competitivos.
- Un sistema de derechos políticos.
- Un conjunto de instituciones políticas necesarias para el funcionamiento del proceso democrático.[5]

Así, la perspectiva de la poliarquía resulta limitada en relación con la democracia, que cubre un espacio de mayor extensión. La democracia, para Dahl, tiene la función de idealizar al sistema político.[6] Se trata de un concepto arquetípico, pero no real. De esta manera dirá:

> Sin duda algunos lectores se resistirán a aceptar el término "poliarquía" como sustituto de democracia, pero es importante mantener la distinción entre la democracia, como sistema ideal, y los convenios institucionales, que deben verse como una especie de aproximación imperfecta al ideal.[7]

Independientemente de conservar el término de democracia a un sistema ideal y concentrarse en la poliarquía como el término adecuado para describir a un sistema de gobierno donde prevalece el esquema institucional de participación (representación) y debate político (liberalización), subyace en el concepto de poliarquía la definición de Estado nacional, con todas sus implicaciones conceptuales. Estado, en este caso, constituye la plataforma de todo el sistema de gobierno dentro de la poliarquía.

Uno de los problemas fundamentales de la teoría moderna en torno al Estado es la propia definición de Estado nacional; problema que se ha venido a agravar con el surguimiento, a escala pragmática, de cuestiones sobre las etnias en determinadas regiones de Europa Central o, particularmente, en Mesoamérica.

Pues bien, pareciera que, en el intento por definir al Estado nacional, el propio Dahl deja de lado el planteamiento de la problemática en torno del concepto. Y no se trata de una omisión involuntaria, sino pareciera que el concepto de Estado nacional es tan debatido, que entrar en el mismo sería tanto como marginar el problema de la construcción de un modelo democrático.

En principio de cuentas, se encuentran algunas preguntas en torno a la definición de Estado nacional: ¿Se trata de la especie en general del Estado o, en su caso, de una subespecie surgida como consecuencia de la Revolución francesa? El autor que analizamos, a lo largo de las tres obras, no alcanza a definir lo que pudiera entenderse por el propio Estado, sino hace referencia al mismo como una construcción normal en la evolución de las instituciones políticas. Incluso, llega a afirmar el paso de la Ciudad–Estado, cuyo modelo más representativo son las pequeñas ciudades griegas, al de Estado–nación del siglo XVII, llegando a asociar a la democracia con aquél: "la idea de democracia no habría tenido futuro real si su sede no hubiera pasado al Estado nacional".[8]

Otra de las preguntas sin resolver, en torno al Estado nacional, es la relativa a las condiciones para su surgimiento. Tal parece que el Estado responde a una sola dinámica histórica y que va asociada al pensamiento liberal que se extiende desde Rossusseau hasta Mill. Sin embargo, la realidad política como Estado nacional tiene, como punto de nacimiento, diversas vías, y no todas ellas han encontrado explicación satisfactoria con el contexto de sus propias vivencias históricas.

Adicionalmente, otro de los puntos donde el análisis debe detenerse es el relativo a la construcción del concepto de «ciudadanía», que se encuentra fuertemente vinculado al de «democracia». El concepto de ciudadanía mantiene estrecha relación al de «derecho», del que, en principio, el Estado nacional se convierte en garante, de acuerdo al modelo de Dahl.

> El estudio de los derechos puede pensarse como el estudio de los dominios en que los ciudadanos han intentado desarrollar sus propias activi-

[4] Dahl, Robert: *La democracia y sus críticos,* México, Paidós, 1992.
[5] *Op. Cit.:* p. 264.
[6] *Idealizar:* el término se utiliza en su concepción más acabada del sistema platónico.
[7] *Poliarquía,* p. 19.
[8] *La democracia y sus críticos,* p. 258.

dades dentro de las restricciones de la comunidad [...] La autonomía del ciudadano puede representarse por ese haz de derechos de que los individuos pueden gozar como resultados de su estatus como miembros "libres e iguales de la sociedad".[9]

Con ello, la construcción de la soberanía atraviesa estadios heterogéneos a lo largo de la construcción del Estado. Una lectura de Gidens permite encontrar algunas cuestiones importantes sobre la construcción de la ciudadanía que tiene como actor de fondo al propio Estado, ya que reconoce ciertos derechos a los individuos.

Lo anterior nos remite de manera importante al concepto de «representación», tan debatido en los tiempos actuales.

En términos generales –afirman Kymlicka y Norman– los reclamos de derechos de representación y de derechos multiculturales constituyen de hecho una demanda de inclusión. Los grupos que se sienten excluidos desean ser incluidos en la sociedad global y el reconocimiento y la acogida de su "diferencia" son considerados un camino para facilitar este proceso.[10]

De lo que se puede llegar a argumentar que se requiere un concepto de «representación» que modifique las estructuras de representación hasta ahora existentes en los regímenes próximos a la poliarquía.

Desarrollo de la poliarquía

Para Dahl, la poliarquía requiere de dos atributos, que, vinculados entre sí, otorgan la dimensión de la institución que el autor analiza. Por una parte, la presencia de ciudadanos que puedan formular preferencias públicamente y, por otra, que el Estado garantice la igualdad de todos los ciudadanos en la manifestación de dichas preferencias. En otras palabras, la ausencia de discriminación, respecto de la expresión de las mismas. Los tres factores se interrelacionan y dan lugar a una serie de garantías institucionales a cargo del Estado. Garantías que se encuentran vinculadas entre sí, de tal manera, que unas tienen efectos sobre las otras. Un cuadro comparativo nos pudiera acercar de mejor manera al planteamiento del autor.

[9] Held, David: "Ciudadanía y autonomía", en *La Política,* núm. 3, Madrid, Paidós, octubre, 1997, p. 55.

[10] Kymlicka, Will y Borman Wayne: "El Retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *La Política,* núm. 3, Madrid, Paidós, octubre, 1997, p. 29.

Formular Preferencias	Manifestar Preferencias	Recibir igualdad de Trato
Libertad de Asociación	Libertad de Asociación	Libertad de Asociación
Libertad de Expresión	Libertad de Expresión	Libertad de Expresión
Libertad del voto	Libertad del voto	Libertad del voto
Libertad para que los líderes políticos compitan por el apoyo	Derecho para que los líderes políticos compitan por el apoyo Eligibilidad para el servicio público	Derecho para que los líderes políticos compitan por el apoyo Eligibilidad para el servicio público
Diversidad de fuentes de información	Diversidad de fuentes de información Elecciones libres e imparciales	Diversidad de fuentes de información Elecciones libres e imparciales Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias

Del esquema anteriormente transcrito, se pueden notar algunas cuestiones que llaman la atención, con respecto a las coincidencias.

1. Por una parte, los cinco primeros elementos coinciden plenamente: Formular Preferencias, Libertad de asociación, Libertad de expresión, Diversidad de fuentes de información y Libertad de voto. Estos factores constituyen la plataforma básica de la poliarquía, en el sentido de Dahl.

2. La manifestación de preferencias y la igualdad de trato coincide en el Derecho para que los líderes políticos compitan por el apoyo en Elegibilidad para el servicio público, Diversidad de fuentes de información y Elecciones libres e imparciales. Elementos que no aparecen en la formulación de preferencias. En cuanto a la capacidad de que los líderes compitan por el apoyo, existe una diferencia de clara importancia: en tanto que la formulación de preferencias es una libertad; respecto con las dos posteriores, se trata de un derecho. Esta diferencia es de mucha utilidad, puesto que en el primer caso se trata de una facultad que asume el político, desde su órbita personal de decisión privada; en tanto que como derecho, es una garantía que procura el propio Estado.

3. Por último, lo que hace completamente diferente a la igualdad de trato se encuentra en las instituciones que garanticen que la política del Gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias.

Si bien es cierto que la expresión más fuerte del Estado nacional se encuentra en la característica de que las instituciones garantizadoras de la política del gobierno dependan de los votos, no se puede abandonar que las otras características de la poliarquía requieren, como condición necesaria, de la presencia del Estado nacional, en su manifestación más pura. Así, en el esquema anteriormente expuesto, la línea de mayor fortaleza se encuentra en las propias vías institucionales a cargo del Estado.

Los derechos políticos

El conjunto de los cinco factores comunes constituyen lo que se suele llamar derechos políticos; pero, en el caso de Dahl, la cobertura es más amplia, pues los incluye en los llamados derechos fundamentales. El eje central de esta línea de trabajo se encuentra en el origen de los llamados "derechos a autogobernarse". Dahl admite el origen de tales derechos en una fuente de naturaleza moral o de carácter ontológico:

> El derecho a autogobernarse es general. Es un derecho moral general, no un derecho concreto cuyo cumplimiento pueda asegurar un tribunal. Pero ese derecho moral general se traduce en una serie de derechos morales y legales, muchos de los cuales son específicos y ejecutables por vía legal [...] En la práctica, cada uno de estos derechos morales amplios requiere, a su vez, un conjunto de derechos más específicos, tanto morales como legales, como el derecho a la libre expresión. En ciertos casos, estos derechos más específicos son esenciales no sólo para uno sino para varios derechos morales más amplios.[11]

En esta afirmación hay varias cuestiones que llaman la atención de manera importante.

En primera instancia se encuentra el problema de la llamada fundamentación de los derechos o, con palabras más exactas, la fuente de los derechos básicos de los ciudadanos.[12] La base moral u ontológica de los derechos humanos se encuentra deficientemente fundada a lo largo del texto. El llamado a Dworkin[13] sugiere la presencia de derechos morales frente al Estado. Sin embargo, dicha tesis requiere de la actuación de un Poder Judicial lo suficiente fuerte que interprete tales derechos fundamentales, no ya a la luz de la norma legal, sino de la propia normatividad moral. Ahora bien, tal legislación moral, ¿de dónde obtiene su fundamento? ¿Se rige por la regla de mayoría de la sociedad? O, en su defecto, ¿se trata de reglas de carácter histórico? La respuesta a la primera de las afirmaciones nos llevaría a una discusión sobre el carácter moral de las normas de derecho o garantizadas por el propio Estado. A la segunda de las cuestiones, el propio Dworkin contesta cuanto afirma que son reglas oponibles a la mayoría:

> Los redactores de la Constitución dieron por sentado que tales restricciones podían ser justificadas, apelando a los derechos morales que tienen los individuos contra la mayoría, y de los que se puede decir que están reconocidos y protegidos por las estipulaciones constitucionales, sean éstas vagas o precisas.[14]

Con lo cual el problema del origen de la regla moral queda sin resolver, ya que lo traslada a una cuestión de orden metafísico. Por último, el carácter histórico de las reglas de las normas referenciadas no puede probarse adecuadamente, en virtud de la interpretación que constantemente hace el Poder Judicial respecto de las mismas aplicadas a casos concretos.

---

[11] *Idem.,* p. 205.
[12] En el presente caso restrinjo el término a los ciudadanos, que no a los individuos.
[13] Dworkin, Ronald: *Los Derechos en serio,* Planeta / Agostini, 1993.
[14] *Ob. Cit.,* p. 212.

Israel Barrón

Siguiendo las líneas de pensamiento antes trazadas, nos encontramos frente a un problema que tiene pocos visos de solución pragmática: la fundamentación de los derechos políticos. En el Estado actual, el problema se magnifica debido a las múltiples interrelaciones que existen entre los estados y, en consecuencia, la dimensión del carácter moral de los derechos políticos pierde su objetividad. El análisis anterior nos sirve de manera importante para situar la posición del Estado, en relación con las líneas de discusión sobre la construcción de la participación. En tanto que la formulación de preferencias requiere un mínimo de garantías por parte del Estado; el último de los niveles, igualdad de trato, necesita al lado de las garantías primarias una serie de instituciones que puedan garantizar de manera plena el ejercicio de tales derechos. En consecuencia, la parte institucional de la teoría de Dahl descansa en el tercero de los niveles mencionados, que constituye el eje fundante de la actividad estatal.

El siguiente paso del autor de *Poliarquía* toma en cuenta a los sujetos con capacidad de intervenir en dos de las dimensiones: el debate público y la capacidad de representación, las cuales varían con independencia una de la otra. La relación de las dos dimensiones da lugar a cuatro variables que mantienen un lazo con el Estado:

1. Hegemonía cerrada
2. Oligarquía competitiva
3. Hegemonía representativa
4. Poliarquía

La hegemonía cerrada es la antítesis de la poliarquía, pues niega cualquier tipo de debate y representación; la poliarquía, en cambio, representa la apertura a las dos dimensiones. Si la hegemonía cerrada se abre hacia el debate público nos encontramos a una oligarquía competitiva, donde hay debate pero ausencia de representación; mientras que en la hegemonía representativa hay representación, pero carece de debate público. La poliarquía –concluye– son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos, a la vez que

francamente abiertos al debate público.[15] En el esquema de Dahl, hay una zona central o adiáfora, donde ubica a todos aquellos sistemas en tránsito hacia alguno de los ángulos. "Lo cierto –dirá– es que quizá la gran mayoría de los sistemas actuales quedan dentro de esta zona central".[16] Zona que nos llama la atención por las relaciones multilaterales de los estados. De aceptarse que la zona central es la que prevalece hoy en día, el camino de seguimiento para desarrollar la tendencia hacia la poliarquía de todos estos estados centrales, radica en una especie de cooperación entre sí para alcanzar el nivel óptimo en su proceso democrático. En consecuencia, el debate ya no se centra en la capacidad de los estados para desarrollar zonas de liberación y participación, pues se encuentran en las funciones descritas, sino de modificar, entre los propios estados, los senderos para alcanzar sus propias dimensiones poliárquicas, en el terreno de los derechos fundamentales y de las propias instituciones afines.

El paso siguiente en este esquema es el relativo a la concepción del llamado sistema cerrado del Estado nacional propuesto por Dahl. El esquema del autor en análisis, en el capitulo de referencia, es muy simple: los grados de liberación y participación se correlacionan en las unidades subnacionales. La pregunta a formular en la actualidad es: ¿Qué pasaría si a las unidades del Estado nacional le agregamos un factor de carácter internacional? Sobre esta forma de percepción ha llamado la atención David Held, quien dice lo siguiente:

> Pero el problema que se presenta tanto para los defensores de la democracia moderna como a sus críticos, es que la interconexión regional y global desafía las formas nacionales tradicionales en que se resolvían las cuestiones clave de la teoría y la práctica democráticas. El proceso mismo del gobierno puede escapar al alcance del Estado nación. Las comunidades nacionales no son de ninguna manera las únicas fuentes de diseño y elaboración de las decisiones y políticas que ejercen influencia sobre las vidas de los miembros, y las medidas implementadas por los gobiernos nacionales no afectan exclusivamente a sus propios ciudadanos.[17]

En el contexto actual, la poliarquía, como la forma más aproximada a la democracia institucional, ha rebasado las fronteras tradicionales del Estado nacional. Por una parte, la paulatina globalización del marco estatal ha provocado que los procesos de liberación y participación no sean generados a partir de las propias fuentes del Estado, sino de determinados organismos internacionales. Así, la responsabilidad de las fuentes de información se produce desde el exterior a los estados nacionales, a pesar que ellos mismos los obstaculicen. Como consecuencia, se crea un nuevo tipo de ciudadano, más vinculado a las relaciones internacionales que a las fuentes del Estado, aunque su ámbito de derechos en la democracia provenga directamente de él.

El rasgo que durante muchos años fue sinónimo del Estado nacional –consistente en las formas de garantía institucional de que los votos se reflejen en las decisiones lentamente– se ha abierto paso a instituciones que cuidan esa fase de institucionalización: aparecen cortes internacionales o grupos de observadores internacionales que se involucran en los procesos de institucionalización de la poliarquía.

Como resultado de lo anterior aparece un redimensionamiento del concepto de «ciudadano», clave de todo el proceso poliárquico contemporáneo. Por una parte, se intenta construir la categoría del ciudadano global y, por otra, una vez que se vieron las serias limitaciones del Estado nacional, aparece la categoría de la «ciudadanía diferenciada», con lo cual se empieza a crear una ciudadanía dual al interior de los propios estados, es así como el esquema de Dahl empieza a perder eficacia, ganando la realidad. Hay que tomar en cuenta que los ciudadanos buscan una manera de identificarse con alguna de las fuentes de la ciudanía dual.

De esta forma, la poliarquía genera nuevas formas de interrelaciones con las propias unidades estatales, lo cual conlleva a una revisión fundamental de las categorías de las instituciones y, a la vez, a una revisión de la democracia, ya no como proceso interno sino como proceso abierto. Aunado a lo anterior, el proceso de institucionalización de la poliarquía recibe las influencias de varias fuentes.

Conclusiones

Después de que se ha hecho un bosquejo de lo que pudiera ser las grandes pinceladas de la poliarquía en un sistema de globalización, bien vale la pena llegar a tres conclusiones que, sin ser definitivas, apuntan hacia la comprensión del término en su sentido más amplio, y donde la presencia del Estado nacional empieza a ser disminuida en razón de las nuevas inte-

[15] *Poliarquía,* p. 18.
[16] *Idem.*
[17] Held, David: *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita,* Madrid, Paidós, 1997, p. 38.

rrelaciones de los mismos estados que participan en la comunidad democrática. Se trata, sin lugar a dudas, de una construcción importante del concepto de poliarquía que, sin abandonar sus enormes contribuciones para entender la «democracia institucional», permite visualizar las nuevas relaciones de la poliarquía en los tiempos contemporáneos.

Las conclusiones que pudieran señalarse se podrían enumerar de la siguiente manera:

1. *Diversidad en la actuación de los estados nacionales.* En estos momentos de cambios del orden mundial, la presencia y actuación de los estados es diversa, en lo que toca a los derechos vinculados a la poliarquía. El papel de los estados nacionales, como únicos garantes de los derechos en el debate público y la representación, empieza a desplazarse hacia otros actores políticos que tienen un papel tan importante como el de los estados, en esa garantía de institucionalización. Es el caso de los organismos de defensa de los derechos humanos, particularmente de los que se derivan de pactos internacionales sobre derechos políticos o, en general, económicos. Los propios organismos de judicialización de los derechos políticos, que a pesar de que no existe coerción, en el sentido punitivo del vocablo, han contribuido enormemente en el paso de regímenes hegemónicos hacia la zona adiáfora en el esquema dahliano. O la intervención de organismos no gubernamentales y de carácter internacional que también han contribuido, en mayor o en menor medida, a dar paso a la poliarquía.

2. *La construcción de la ciudadanía a partir de la fragmentación del Estado nacional.* Como se apuntó en el cuerpo del trabajo, la ciudadanía en la actualidad se mueve hacia una dimensión global –con todas las prevenciones posibles al respecto– o, en su caso, la redefinición de ciudadanía a partir de las propias identidades nacionales, donde el propio Estado, no es producto de una sola identidad, sino de un conglomerado de identidades, las cuales se acercan más a un esquema de Estado múltiple, en su percepción, que a la unicidad política y jurídica con la cual se estratificó a la propia sociedad en su momento.

3. *Revisión del concepto de representación.* Durante muchos años la poliarquía representó una población conectada a elementos numéricos. En las nuevas categorías, tal representación empieza a ser desplazada hacia las propias identidades que van desde el género hasta las etnias. Tal cambio modifica sustancialmente el esquema numérico de representación, lo que hace ahondar en el contenido específico del debate público, el elemento adicional de la poliarquía.

Bibliografía

DAHL, ROBERT: *La democracia y sus críticos,* México, Paidós, 1992.

———— : *Poliarquía,* México, Ed Rei México, 1993.

———— : *Un prefacio a la Teoría Democrática,* México, Gernika, 1987.

DWORKIN, RONALD: *Los Derechos en serio,* México, Planeta / Agostini, 1993.

HELD, DAVID: "Ciudadanía y autonomía", en *La Política*, núm. 3, Madrid, Paidós, octubre, 1997, Madrid.

———— : *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita,* Madrid, Paidós. 1997.

Huntington, Samuel: *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX,* Barcelona, Paidós,1994.

La Legislación **Electoral** Veracruzana para el **2000**

Andrés Salomón Rodríguez*

1. Introducción

Nuestra Entidad actualmente vive dos importantes momentos: el primero tiene que ver con el nuevo marco normativo que habrá de regir la vida de los veracruzanos, mismo que tiene su raíz en la reforma integral a la Constitución Política del Estado del pasado 3 de febrero; el segundo se refiere al proceso electoral del presente año, en el cual habrán de renovarse los ayuntamientos y el Órgano Legislativo del Estado.

Abordar el tema del marco jurídico electoral veracruzano, en este año en que se celebrarán las elecciones para la renovación del Poder Legislativo y los 210 ayuntamientos del Estado, nos presenta dos escenarios. Por una parte, encontramos la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de 1917 y, por otra, la reforma integral a esta misma Constitución, que crea un nuevo marco normativo para regir la vida de los veracruzanos a partir del 4 de febrero del año en curso.

Estos dos escenarios *plantean* en los partidos políticos, en los medios de comunicación y ciudadanos, las siguientes interrogantes en materia político–electoral: ¿Qué texto Constitucional debe aplicarse para el ejercicio de los derechos y obligaciones políticas y electorales de los ciudadanos?; si ya contamos con una reforma integral que está vigente en todos los campos del derecho, ¿cómo es posible que se diga que en materia político electoral se debe continuar aplicando el texto constitucional anterior a la reforma integral publicada el 3 de febrero del año 2000?; ¿qué norma constitucional debe regir la organización, función, derechos, obligaciones y prerrogativas de

Israel Barrón

* Magistrado Presidente del Tribunal Estatal de Elecciones.

los partidos políticos?; lo que es más importante para nuestro tema en comentario, ¿qué norma fundamental debe regir la integración y funcionamiento del Tribunal Estatal de Elecciones y el sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales? O bien, ¿ya es viable integrar la Sala Electoral en los términos de la reforma integral a la Constitución del Estado?

2. La legislación aplicable

Como ya se ha expresado, entre las cuestiones que han surgido a raíz de la reciente reforma constitucional, se encuentra la relativa a la determinación de la ley aplicable, misma que ha trascendido la mera especulación teórica para situarse en el terreno de la realidad, por lo que dimensionar la importancia que ha adquirido, no es una tarea ociosa sino de primer orden.

Ante esta circunstancia, es preciso que los actores que intervienen en el proceso electoral conozcan y cuenten con los elementos jurídicos necesarios que les permitan participar en el proceso electoral de este año con certidumbre, eficacia y responsabilidad, para que dicho proceso se caracterice por la observancia plena al orden jurídico establecido. Observancia que es sustento de la legitimidad de los órganos de autoridad a elegirse, ya que una de las características que se perciben en un régimen democrático es la participación activa y eficaz de la sociedad en la renovación de los poderes públicos. Por ello, es necesario conocer y entender la articulación que existe entre los diversos textos legislativos que regulan una materia determinada; entre ellas, la electoral, que en este año se encuentra en una etapa de aplicación y de renovación.

Para comprender y resolver adecuadamente el problema, es preciso manifestar que la legislación electoral está compuesta por diversas codificaciones. En este sentido, debe citarse en primer término a la Constitución General de la República, norma fundamental que señala los lineamientos en los que se basa la vida económica, política y social del país.

De esta manera, en su artículo 116 establece el régimen al que se sujetarán las entidades federativas y, concretamente, su fracción IV refiere lo relativo a la materia electoral, estableciendo que las constituciones y leyes de los estados deberán señalar las normas relativas a las características del sufragio, a las autoridades electorales y jurisdiccionales de la materia; a los medios de impugnación y de los plazos de los mismos; al régimen de financiamiento de los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación; a las campañas electorales y a los delitos de la materia.

Tales lineamientos fueron recogidos tanto por la Constitución Política del Estado –en su versión anterior y posterior a la reforma publicada el 3 de febrero pasado– como en el Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz–Llave. En consecuencia, no existe, de primera impresión, motivo alguno para que tal reforma haya causado o cause dificultad en cuanto a su alcance y aplicación, máxime si se atiende al principio general de derecho que reza que "la norma posterior deroga a la anterior".

Es decir, tal pareciera que atendiendo a ese principio lógico, la ley vigente en toda la extensión debería ser la publicada en la *Gaceta Oficial* del Estado (núm. 20, 3 de febrero, 2000). Por consiguiente, no se justifica el conflicto planteado ni mucho menos el conjunto de disposiciones transitorias que contiene la ley de reformas, en relación con la materia electoral.

Para entenderlo, es preciso acudir a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que previene, en su artículo 105 (particularmente, en el penúltimo párrafo de su fracción II), que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en el cual vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones fundamentales a las mismas.

Desde luego que el término «leyes» empleado en el texto constitucional tiene un sentido lato: hace referencia a toda norma de carácter general, abstracto e impersonal, y no uno restringido; se limita a aquellas disposiciones emanadas del Órgano Legislativo ordinario. Por lo tanto, debe entenderse que la prohibición de reformas legales en materia electoral comprende tanto los textos constitucionales de los estados, como a las leyes secundarias respectivas.

Lo anterior tiene su justificación, ya que la materia de la que hablamos, en tiempos recientes, ha adquirido una importancia considerable y tiene para la vida del país importantes repercusiones. Baste señalar que es justamente a través de las formas y los procedimientos regulados por dichas disposiciones que se realiza la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de los ayuntamientos; es decir, tiene que ver directamente con nuestra forma de gobierno. Por eso, como una forma de dar transparencia a los procesos electorales y otorgar legitimidad a las autoridades emanadas del voto popular, es necesario que la legislación en la materia sea promulgada y publicada con una anticipación de 90 días, para que los actores que intervienen estén en la posibilidad de conocerla, comprenderla y aplicarla debidamente.

Por otro lado, de conformidad con lo establecido por el artículo 118 del Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz–

Llave, el proceso electoral se inicia en el mes de febrero y concluye en octubre del año de las elecciones ordinarias de diputados; mientras que la elección de ayuntamientos inicia en el mes de febrero y concluye en noviembre.

En ese orden de ideas, resulta claro que, en nuestro Estado, las reformas a las disposiciones jurídicas en materia electoral, para poder aplicarse, deben promulgarse y publicarse, a más tardar, en el mes de octubre del año anterior a la elección. De no ser así, dichas disposiciones estarían afectadas de inconstitucionalidad, misma que podría eventualmente combatirse a través de la correspondiente acción de inconstitucionalidad, en términos de la fracción II del mismo artículo 105.

Por consiguiente, y al no haberse promulgado y publicado las reformas a la Constitución Política de nuestro Estado en el mes de octubre del año pasado, resulta claro, en esos términos, que las reformas publicadas el 3 de febrero del presente año no tienen aplicación, por lo que hace a la materia electoral. Si bien es cierto que la iniciativa de reformas fue presentada por el titular del Ejecutivo Estatal el 15 de septiembre de 1999 y que, en todo caso, los integrantes de la LVIII Legislatura del Estado tenían desde esa fecha y hasta el mes de octubre para discutir, analizar y, en su caso, aprobar dicha iniciativa, tal situación no ocurrió, en virtud de que los trabajos al interior de las comisiones dictaminadoras del Órgano Legislativo se prolongaron por un espacio de cuatro meses. De tal manera que las reformas fueron aprobadas por los ciudadanos diputados en la sesión extraordinaria celebrada los días 14 y 15 de enero de este año. Asimismo, en el proceso de reformas a la Constitución participaron también los ayuntamientos, el cual culminó, como ya se ha mencionado, el

Israel Barrón

3 de febrero, fecha en que se publicó en la *Gaceta Oficial* del Estado la reforma a nuestra Constitución local.

Por consiguiente, la legislación que rige el presente proceso electoral es la anterior a la reforma de que se habla. Esta afirmación tiene sustento, además, en la propia Ley de reformas, ya que el segundo párrafo de su artículo séptimo transitorio expresa: "Las disposiciones en materia electoral contenidas en la presente Ley entrarán en vigor al día siguiente a aquel en que se tenga por concluido el proceso electoral del año 2000".

Han ocurrido dos momentos que dan cuenta de la aplicabilidad de las disposiciones jurídicas anteriores a la reforma del 3 de febrero. El primero de ellos fue la designación de los comisionados electorales del Consejo General de la ***CEE***, acto efectuado por la Honorable LVIII Legislatura del Estado, el 29 de enero del presente año, cuyo decreto fue publicado en la *Gaceta Oficial* del Estado (núm. 21, 31 de enero, 1999). El segundo de los momentos referidos fue la integración del Tribunal Estatal de Elecciones, misma que se concretó con la designación de los magistrados de dicho órgano jurisdiccional el 15 de febrero y su publición en la *Gaceta Oficial* (núm. 17, 22 de febrero, 1999).

Además, los órganos de autoridad señalados anteriormente, en su funcionamiento, han estado aplicando las disposiciones ya señaladas; es decir, tanto la ***CEE***, al tomar distintos acuerdos, como el Tribunal Estatal de Elecciones, al dictar resolución en los expedientes que ha conocido y aplicado la legislación mencionada.

3. Las reformas al texto constitucional anterior al 3 de febrero

Una vez determinada la legislación electoral aplicable en el proceso electoral en vigor, resulta importante dejar claro que, dentro del texto constitucional anterior a la reforma, existen varios aspectos que requieren un comentario para no incurrir en error alguno. Los aspectos a que nos referimos son aquellos que tienen que ver con los artículos transitorios de las reformas constitucionales de 1997 y de 1998, y que tienen aplicación a la fecha.

El texto surgido de los debates del Constituyente de Córdoba en 1917 respondió a las necesidades y a los ideales que fueron bandera de la Revolución de 1910. Pero como toda ley está destinada a regir a una sociedad en constante evolución, es obvio que el paso del tiempo hizo necesario la adecuación de dicho texto a las circunstancias de cada momento.

De esa forma, desde 1917 hasta antes del 3 de febrero pasado, se le hicieron a la Constitución 63 reformas,[1] entendiendo por éstas las veces en que se publicó en la *Gaceta Oficial* un texto modificatorio de la Constitución, al margen del número de alteraciones de que hayan sido objeto los distintos artículos de la misma.

De estas reformas, para el objeto del presente trabajo, nos interesan tres y, en particular, sus correspondientes artículos transitorios. Así, pasaremos a comentar los transitorios de la Ley número 57 (*Gaceta Oficial,* núm. 34, 20 de marzo,1997), de la Ley número 59 (publicada en la misma fecha que la anterior) y de la Ley número 97 (*Gaceta Oficial,* núm. 30, 10 de marzo, 1998). De las tres podemos obtener diversos criterios aplicables para el proceso electoral del presente año; entre otros, lo relativo al Código de Elecciones, a la fecha de elección, fecha de inicio de funciones de diputados locales y de ayuntamientos, y al tiempo de duración del ejercicio correspondiente.

Previo al comentario respectivo, debe mencionarse que la segunda y tercera de estas reformas tienen que ser analizadas conjuntamente; ambas se refieren tanto a las fechas de elección, como al inicio y fin de funciones de ayuntamientos, de diputados locales y de Gobernador del Estado. Sin embargo, nos centraremos, en lo referente a los ayuntamientos y diputados, no porque la figura del Gobernador no sea importante, sino porque en este año no se elige.

Al hacer el análisis de dichas disposiciones, se deben tener en cuenta los siguientes principios:

1. Todas las normas constitucionales tienen igual jerarquía;
2. Una norma posterior deroga la anterior; y,
3. Ninguna disposición debe interpretarse en forma aislada, sino en forma que armonice con el conjunto.

4. Código de Elecciones

Este punto se encuentra en la primera de las reformas mencionadas líneas arriba, misma que se le conoce como "Reforma Judicial", ya que estuvo orientada a reestructurar dicho Poder. En su artículo vigésimo segundo transitorio señala que hasta que entren en vigor las distintas leyes secundarias, seguirá aplicándose, entre otras, el Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones

[1] *Cfr.: Constitución Política del Estado de Veracruz–Llave,* Veracruz, H. LVIII Legislatura del Estado, 1999, pp. 125–159. (Colección de Textos Legislativos).

Israel Barrón

Políticas del Estado de Veracruz–Llave, mismo que data de octubre de 1994.

5. Fecha de la elección

Para comprender la referida fecha dentro del proceso electoral en vigor, se debe remitir a lo expresado por el artículo tercero transitorio de la Ley de reformas número 59 a que se ha hecho referencia con anterioridad, ya que tal menciona que:

> a partir del año dos mil, las elecciones de diputados y de ayuntamientos […] se realizarán en la misma jornada electoral, el primer domingo del mes de septiembre del año electoral respectivo, es decir, del presente.

Corrobora lo anterior lo dispuesto en los artículos 10 y 13 de la ley de la materia, mismos que señalan que las elecciones para renovar el Poder Legislativo estatal y los ayuntamientos se celebrarán el primer domingo del mes de septiembre del año respectivo.[2]

6. Fecha de inicio de funciones

Por lo que hace al Poder Legislativo, el artículo 51 de la Constitución veracruzana (anterior a la reforma del 3 de febrero) establece:

> La Legislatura se renovará en su totalidad cada tres años y comenzará a funcionar, en cada trienio, el día 5 de noviembre inmediato posterior a las elecciones.[3]

Aún cuando el texto constitucional es claro y pareciera que por ello no hay necesidad de comentario alguno, es preciso manifestar que el mismo fue reformado tanto en 1997 como en 1998. La primera vez, para expresar que la Legislatura iniciaría sus funciones el 1° de diciembre posterior a la elección y, en la segunda, para establecer la fecha que señala actualmente.

La fracción II del artículo tercero transitorio de la reforma de 1997 manifestaba que, en relación con lo dispuesto por el artículo 51 de la Constitución, los diputados que integrarán la LIX Legislatura comenzarían sus funciones el 1° de diciembre de este año. No obstante, la reforma de 1998 modificó esta fecha al plasmarlo tanto en el texto constitucional como en sus artículos segundo y tercero transitorios; de éstos, el segundo menciona que la disposición contenida en el artículo 52[4] entrará en vigor el 5 de noviembre del año 2000 y el tercero que la actual LVIII Legislatura del Estado concluirá sus funciones el 4 de noviembre del presente año.

De lo anterior, resulta obvio que la Legislatura, la cual habrá de elegirse el próximo 3 de septiembre, entrará en funciones el 5 de noviembre de este año.

En relación a los ayuntamientos, el artículo 113 de la Ley Fundamental local señala que los integrantes de los municipios durarán en su cargo tres años, debiendo tomar posesión el 1° de enero inmediato a su elección. Lo anterior es confirmado por la fracción III del artículo tercero transitorio de la reforma de 1997 que se viene comentando.

[2] No omite señalarse que tales artículos fueron reformados por Ley número 61, publicada en la *Gaceta Oficial,* número 35, del 22 de marzo de 1997, para hacerlos congruentes con la reforma constitucional que se viene mencionando.

[3] Cabe señalar que el artículo 21, párrafo segundo, de la Constitución posterior a la reforma del 3 de febrero, también prevé el 5 de noviembre como fecha para la instalación del Órgano Legislativo.

[4] El mismo artículo, en relación con el 51, manifiesta que el primer periodo de sesiones de la Legislatura comenzará el día 5 de noviembre.

7. Duración en el ejercicio

El artículo 51 constitucional prescribe que la Legislatura se renovará en su totalidad cada tres años; en similares términos se pronuncia el artículo 113 de la misma ley en relación con los ayuntamientos. De igual modo, los artículos 10 y 13 del Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz–Llave establecen la misma duración.

No obstante, el artículo tercero transitorio de la reforma del año de 1997, en su fracción II, expresa que los diputados que integrarán la LIX Legislatura del Estado durarán en su encargo cuatro años, para concluir sus funciones el 4 de noviembre del año 2004.

Por cuanto hace a la duración de los ayuntamientos próximos a elegirse, la fracción III del artículo tercero transitorio de la reforma anteriormente señalada, determina que:

> los ayuntamientos cuyo periodo constitucional se inicia el 1° de enero del año 2001, serán electos el domingo 3 de septiembre del año 2000 y durarán en su encargo cuatro años, concluyendo su periodo el día 31 de diciembre del año 2004.

8. Conclusión

Una vez expresado lo anterior, podemos afirmar:

1. En virtud de lo establecido por la fracción III, penúltimo párrafo, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las reformas hechas a la Constitución local, por la Ley número 53, publicada en la *Gaceta Oficial* del Estado, de fecha 3 de febrero del presente año, no tienen aplicación por cuanto hace a la materia electoral.

2. Por consiguiente, la legislación aplicable al proceso electoral del presente año, es la anterior a la reforma señalada.

3. La elección para renovar el Poder Legislativo y ayuntamientos se realizará el domingo 3 de septiembre de este año.

4. Por única vez, tanto los diputados locales como los miembros de los ayuntamientos, durarán en su encargo cuatro años, concluyendo sus funciones el 4 de noviembre y el 31 de diciembre del año 2004, respectivamente.

9. Epílogo

Veracruz está inmerso en un proceso de transformación, que si bien es cierto ha sido permanente, hoy día muestra palpables signos de dinamismo, que, sin duda, ha de traducirse en avance de los distintos órdenes de la vida social. Con la reciente reforma a la Constitución se generará el perfeccionamiento de nuestra legislación y el fortalecimiento de nuestras instituciones.

La participación decisiva que tanto los órganos de gobierno en materia electoral, los partidos políticos, los medios de comunicación y los ciudadanos podemos tener, depende, en mucho, del conocimiento de la legislación que rige el proceso electoral presente; pero, además, la pulcritud de las elecciones está en función de la madurez, la responsabilidad, el apego irrestricto que mostremos todos a la ley y el respeto que recíprocamente nos profesemos.

Hagamos de este nuestro Estado y de este año electoral, un espacio y un tiempo propicios para cultivar los valores sociales que dan sustento a nuestra vida republicana y democrática, y que nutren la unidad de nuestro pueblo, para que sean guía constante en el continuo quehacer por construir la sociedad que todos buscamos.

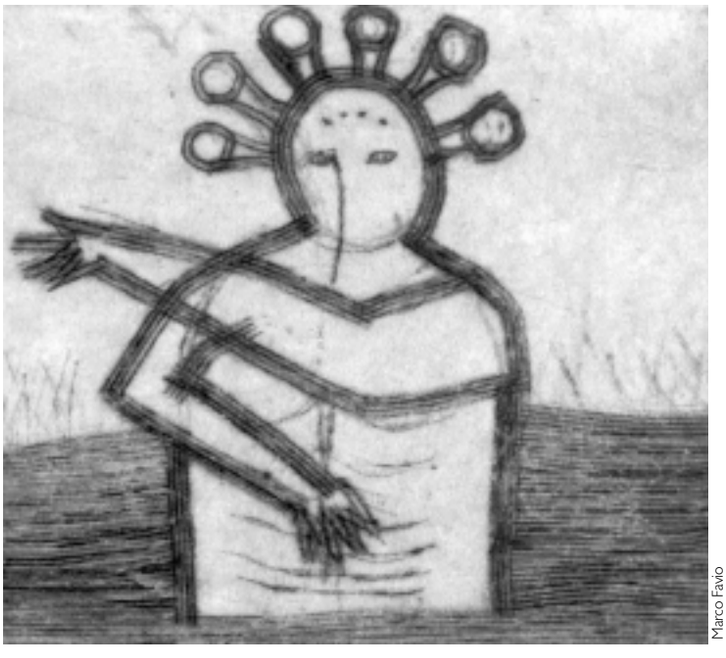
El Servicio **Profesional** Electoral

Cirla Berger Martínez*

El Consejo General de la Comisión Estatal Electoral (*CEE*) ha creado la Comisión del Servicio Profesional Electoral, integrada por comisionados electorales y de partido, cuya meta consiste en lograr la elaboración de un Estatuto del Servicio Profesional Electoral para el futuro Instituto Estatal Electoral.

Lo que se busca con este Estatuto es desarrollar el Servicio Profesional Electoral como un sistema de personal de carrera en materia electoral, el cual abarcaría dos cuerpos de funcionarios especializados: el directivo y el técnico. Con esta profesionalización se alcanzarían, entre otros objetivos, fomentar la credibilidad ciudadana en las instituciones y en los procesos electorales; alcanzar altos niveles de eficiencia y de calidad en la ejecución de las actividades; propiciar la permanencia y superación del personal, y desarrollar en sus funcionarios un alto sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución.

Uno de los valores fundamentales de nuestra sociedad es, sin lugar a dudas, la paz social, tan anhelada por todos los países del mundo. México ha podido, durante muchos años, disfrutar de un margen de libertad y respeto a los derechos fundamentales. Esto, sin embargo, sólo podrá mantenerse en la medida en que, entre otras cosas, nuestros procesos electorales se desarrollen en un ambiente de tranquilidad, para lo cual se requiere que los encargados de organizar dichos procesos sean profesionales en su desempeño, conozcan la legislación aplicable y sepan cómo hacerlo; que estén conscientes de la importancia de su actuación, que se conduzcan con la responsabilidad que implica la magnitud de su encargo y que asuman, en su caso, las consecuencias de sus actos.



Marco Favio

* Comisionada Electoral de la *CEE*.

En la medida que se avance hacia la institucionalización del Servicio Profesional Electoral se alejará cada vez más la improvisación, irresponsabilidad, apatía, falta de capacidad, de calidad y muchas otras actitudes propias de cualquier institución que carece de los lineamientos básicos para evaluar el desempeño laboral.

La profesionalización no sólo consiste en la selección del perfil adecuado del aspirante para cada puesto o cargo, sino, también, la implementación de cursos de capacitación y seminarios en coordinación con los organismos correspondientes: el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales; así como maestrías coordinadas a través de universidades de prestigio e instituciones educativas, con los perfiles que se requiera para ello.

Es tiempo de apostar por programas de calidad que refuercen los procesos electorales del Estado de Veracruz, ya que se cuenta con la capacidad, los recursos y la disposición para lograrlo. Hoy más que nunca se debe impulsar el avance de Veracruz en todos los ámbitos y más aún en materia electoral, columna vertebral de la vida política y de la democracia de nuestro país.

Todo lo anterior deriva de las profundas reformas electorales de 1990, cuando se adopta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se crea el Instituto Federal Electoral, con el fin de disminuir la problemática de coordinar, reclutar, seleccionar y capacitar a los funcionarios responsables de los comicios. En el pasado, dicha tarea se realizaba con la mayor disposición, pero con frecuencia llevaba implícitas deficiencias en la cabal formación de los funcionarios electorales y en la operación general del proceso, por que no se contaba con bases suficientes, ni al interior de la institución ni, mucho menos, de cara a la ciudadanía.

En estos términos, el principio de profesionalismo electoral resulta relevante; además, hay que tomar en cuenta que en nuestro Estado no se ha logrado institucionalizar las actividades del órgano responsable de organizar, desarrollar y vigilar las elecciones. Situación que resulta hoy en día trascendental en todos los ámbitos de la vida de nuestro país, ya que, como señala el Dr. Javier Patiño Camarena, de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales: "La materia de derecho de mayor importancia es la Constitucional y dentro de ésta la rama de Derecho Electoral".[1] Esto resulta lógico, porque el máximo ordenamiento legal nacional es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se deriva todo el ordenamiento jurídico del país, además de que los legisladores y el Presidente de la República –quienes se encargan de la elaboración de las leyes y de dirigir los destinos de la Nación– son resultado de los procesos electorales que se encuentran plasmados en ella; de ahí su importancia y trascendencia.

En el Estado de Veracruz se ha iniciado una reforma legislativa, que inicia con una reforma constitucional vanguardista en algunos rubros y se proyecta en una posterior reforma electoral.

Desde esta perspectiva, en 1999 algunos miembros que integraban la ***CEE*** elaboraron interesantes trabajos comparativos de los estatutos relativos al Servicio Profesional Electoral que se aplican en diversas entidades (Guanajuato, Distrito Federal, Estado de México e Instituto Federal Electoral); además, sostuvieron reuniones de trabajo con el propio Instituto Federal Electoral, el Instituto Electoral del Estado de México y el Instituto Electoral de Guanajuato. Por otra parte, un despacho externo especializado realizó un prediagnóstico de la situación que guardaba la ***CEE***, el cual determinó:

> se ratifica la necesidad de la configuración e implementación del modelo operativo del Servicio Profesional Electoral, como una estrategia decisiva para los resultados de la organización.[2]

Dentro del marco de un proceso de transición hacia la democracia, caracterizado por una reforma constitucional y electoral, es indispensable recurrir al Servicio Profesional Electoral como un medio que las complemente. En efecto, el Servicio Profesional Electoral es una institución reglamentada en las constituciones federal y estatal, las cuales dictan, en términos generales, que dentro de los órganos encargados de organizar, desarrollar y vigilar las elecciones laboren personas conocedoras de la materia que sean íntegras y con verdadera vocación.

Este fundamento legal se encuentra contenido en los siguientes artículos:

- Artículo 41, fracción III, segundo párrafo de la Constitución General de la República:

> Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público.

---

[1] Curso sobre Delitos Electorales impartido por el Dr. Javier Patiño Camarena, durante el 25 y 26 de mayo de 2000, en el Palacio Legislativo de la ciudad de Xalapa, Veracruz.

[2] Informe rendido por el Despacho Jiménez Aponte, Consultores en Desarrollo Ejecutivo y Organizacional S.C., en el diagnóstico organizacional realizado a la Comisión Estatal Electoral, durante 1999.

• Artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz–Llave, vigente aún en materia electoral, según el Transitorio Séptimo de la nueva Constitución, dicta que la ***CEE*** "contará con órganos de dirección, ejecutivos y desconcentrados" y que los mismos "serán profesionales en su desempeño y dispondrán del personal calificado necesario para desarrollar el servicio electoral".

• Artículo 136, fracción V, del el Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas para el Estado de Veracruz, que establece, como una de las atribuciones del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, "organizar y desarrollar el Servicio Profesional Electoral".

• Artículo 148, fracción V, indica que entre las atribuciones del Coordinador Ejecutivo de Administración y del Servicio Profesional Electoral está la de:

> Llevar a cabo programas de reclutamiento, selección y formación del personal del servicio electoral, sometiendo al Consejo General, a través del Director General, las propuestas conducentes a la conformación y desarrollo de un Servicio Profesional Electoral.

Según lo antes expuesto, tenemos que la ***CEE*** tiene la primordial función de garantizar a la sociedad y a los partidos políticos que la actuación de todos sus integrantes –órgano superior de dirección, órganos ejecutivos, órganos desconcentrados y demás empleomanía– debe regirse por los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad. Asimismo, con total transparencia, eficacia, profesionalismo, honradez, profundo conocimiento de la materia electoral y de todas aquéllas relacionadas para lograr los fines de dicho organismo.

Esto sólo será posible con una reglamentación del Servicio Profesional Electoral acorde a los momentos actuales, para lo cual se tomará como elemento o característica esencial la constante superación de todos los integrantes de la ***CEE***, mismos que habrán de participar en los diversos cursos de actualización que imparta el propio organismo o a través de profesionales expertos del Derecho Electoral, materias afines e, incluso, con los planes de estudio que, previo convenio celebrado entre la misma Comisión e instituciones educativas, se apliquen a sus elementos.

Con ello, se obtendrá una especie de Carrera del Servicio Civil que se aplique en el campo de la Administración Pública, lo cual permitirá al elemento de la ***CEE*** el ascenso correspondiente y la seguridad jurídica en el trabajo que desempeña. De esta forma no estará sujeto a los caprichos del jefe en turno y su rendimiento será mayor. Este mecanismo garantizará que sólo los elementos sobresalientes formen parte de nuestro organismo.

Marco Favio

Instituto Electoral **Veracruzano** y **sufragio** universal **efectivo**

Salvador Martínez y Martínez*

I

*L*a Nueva Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz–LLave ordena que al terminar el proceso electoral local del año 2000 se establezca el Instituto Electoral Veracruzano (IEV). La comunicación constitucional es una buena noticia porque compromete un cambio para bien en materia electoral y, consecuentemente, alimenta la esperanza de una vida digna para los pueblos de Veracruz.[1] Pero las cosas podrían no resultar como se espera; esta posibilidad aviva el temor y, por ende, la angustia. Vivir en la angustia equivale a estar en un callejón sin salida, y ni nuestros pueblos ni sus ciudadanos deben vivir más en la aflicción.

Si se observa con detenimiento, entonces se notará que el IEV ya está presente en el ordenamiento jurídico del Estado de Veracruz y, a partir de esa observación, se sostiene que su presencia es para garantizar la vieja aspiración de los pueblos mexicanos: el sufragio universal efectivo. El IEV es un dato jurídico, está allí, en el ordenamiento jurídico; pero no es algo acabado sino que se encuentra en proceso de gestación. Por lo tanto, estimular una actitud activa puede conseguir que en cierto modo el futuro deje de ser incierto. Esto es, el IEV desde ahora es –debe ser–, objeto de la mirada vigilante de los pueblos de Veracruz.

El factor principal para favorecer el asunto del IEV es el hecho de estar viviendo una singular experiencia en el ambiente electoral. En efecto, quien esto escribe, lo hace cuando ocupa el cargo de Comisionado Electoral en el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral (*CEE*) de Veracruz y tal exposición se lleva a cabo en el mes de

Israel Barrón

* Comisionado Electoral de la *CEE*.

[1] *Cfr.:* L.A. Aguilar: *El Derecho al desarrollo: su exigencia dentro de la visión de un nuevo orden mundial*, México, ITESO–Universidad Iberoamericana, 1999.

Israel Barrón

mayo del año 2000. La descripción de dicha experiencia se puede hacer en los siguientes términos: estas líneas se escriben en un lugar y en un momento de calma, pero con fuertes vientos que giran en torno, originados por las fuerzas políticas del país.

El fenómeno político cuando adquiere las características de una tormenta también deja damnificados y éstos saben bien de esperanzas y de angustias. Los hombres y las mujeres de todos los tiempos han tratado de encarar los fenómenos de la naturaleza y con la técnica, las normas, la educación y la organización han intentado sujetar a la bestia que se desata en el hombre tanto en los tiempos de la política como en los de guerra.[2]

En la historia, las crisis, las derrotas y los fracasos alimentan el escepticismo, pero los cambios que se han dado para bien incitan a explorar los caminos del Derecho o a vencer la tentación de abandonar estas vías, cuando ya se transita por ellas. Parece obvio que los procesos electorales no se deben dejar al libre juego de las fuerzas políticas y que el Derecho debe indicar la dirección que han de seguir. Pero no lo es para quienes siguen pensando que el Derecho, por su propia índole, es un obstáculo a la tan anhelada transición democrática.[3] Lo que ocurre es que suelen figurarse que el Derecho se agota en la ley, lo cual dista mucho de ser verdadero.

En términos generales, se puede decir que nuestros pueblos demandan hoy un campo, para las elecciones y los procedimientos de captación del voto que tenga un amplio margen de independencia respecto del gobierno y del control de los partidos políticos. Asimismo, en esta búsqueda persigue que el proceso electoral en sí mismo se libere de toda intimidación, soborno o cohecho.

[2] Se está recordando la expresión de A. Basave Fernández del Valle: "Hay en el mundo un ser, mitad bruto, mitad ángel, que, con perdón de la palabra, es un verdadero monstruo metafísico". *Filosofía del Hombre (Fundamentos de antroposofía metafísica)*, México, Edit. Espasa–Calpe Mexicana S. A., 1963, p. 75.

[3] *Cfr.:* E. Novoa Monreal: *El Derecho como obstáculo al cambio social*, México, Edit. Siglo XXI, 1976.

II

El tema del IEV es compuesto. Él mismo es parte de una asignatura relativamente nueva en el área jurídica: el Derecho Político, materia que ensambla el Derecho y la Política. Sin embargo, quien por años ha estudiado las ciencias penales no puede menos que llevar agua a su molino y observar que el ensayo recibe la influencia de la Victimología. Esta área del conocimiento enseña que resultan más víctimas de los torbellinos de factura humana que de un fenómeno de la naturaleza o de la mala fortuna. Por lo tanto, se está analizando la posibilidad de un estudio coordinado de Derecho, Política y Victimología.

La lectura de la Constitución Política para el Estado de Veracruz exige reflexionar sobre muchos y diversos temas, pero quizás uno de los más atractivos es el de los organismos autónomos del Estado, los cuales, conforme a la Constitución y a la ley, contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal; asimismo, sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Estos organismos son tres, a saber: el Instituto Electoral Veracruzano, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Órgano de Fiscalización Superior. Este ensayo inicia una meditación acerca del IEV, el cual, dentro del conjunto de actividades estatales, desenvolverá la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos.

El tema se circunscribe a un periodo que va del 3 de febrero al 30 de noviembre del año 2000. Se trata de una etapa de gestación, es decir, el IEV fue concebido antes de la primera fecha y nacerá después de la segunda. Por la fuerza de su naturaleza, el asunto se restringe al territorio veracruzano, pero sin perder de vista que Veracruz es una Entidad de la Federación mexicana.

El estudio centrará su atención sobre un órgano electoral previsto en la Constitución Política vigente en la citada Entidad Federativa.

La "Exposición de Motivos" de la Iniciativa de Reformas a la Constitución Política del Estado, cuando se refiere a los organismos autónomos del Estado, informa que:

> El Capítulo V del presente Título Segundo constituye una verdadera innovación en nuestro orden constitucional, atendiendo a la experiencia de países como los Estados Unidos, Francia y España, puesto que por primera vez ordena, de manera sistemática y armónica, a los dos organismos autónomos de Estado más recientes: la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y el ahora denominado Instituto Electoral Veracruzano, anteriormente Comisión Estatal Electoral.

¿Innovación o simple cambio de nombre? El texto dice que la innovación radica en la ordenación sistemática y armónica de los organismos autónomos del Estado. La voz «ordenar» quiere decir dar órdenes, pero también poner orden. De aquí que se pueda sostener que la innovación alcanza también al organismo que se trata. O, si se quiere, el simple cambio de nombre enreda una novedad en el órgano electoral, pues las comisiones estatales electorales aparecieron en el escenario político absolutamente vinculadas al gobierno y sujetas al control de, por lo menos, un partido político.

Aunque ya se había expuesto, se puede leer en el párrafo anterior cuál es la intención de proyección que quiere dársele a nuestro tema. El asunto del IEV se proyecta en función del sufragio universal efectivo. Entendiendo por tal el principio organizativo propio de los estados democráticos, en virtud del cual la totalidad de los ciudadanos mayores de edad deben integrar el cuerpo electoral, de modo que el ejercicio del poder estatal se base efectivamente en el consenso de todos los pueblos.

La Constitución reformada determinó que el órgano superior de dirección del Instituto será el Consejo General, que funcionará de manera permanente. Y que el Instituto contará con el personal ejecutivo y técnico necesario para el cumplimiento de sus funciones.

El artículo 67, fracción I, de dicha Constitución sienta las bases sobre las cuales el organismo desplegará la actividad estatal que le corresponde. La piedra angular de tales cimientos es el tema de los principios que regirán al IEV, es decir: legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, equidad y definitividad. La integración y funcionamiento del organismo es remitido al Código Electoral.

La segunda roca sobre la que se edificará el Instituto es el asunto de sus atribuciones, mismas que componen una larga lista de actividades relativas a:

- Capacitación y educación cívica;
- Geografía electoral;
- Derechos y prerrogativas de los partidos y demás organizaciones políticas;
- Padrón y la lista de electores;
- Impresión de materiales electorales;
- Preparación de la jornada electoral;
- Cómputos en los términos que señale la ley;
- Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y ayuntamientos;
- Regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales; y,
- Las demás que señale la ley secundaria.

El tercer fundamento para la construcción de este organismo consiste en señalar que el órgano superior de dirección del Instituto será el Consejo General, que funcionará de manera permanente.

Por último, la plataforma básica se compone de una losa que deberá ser la más sólida, pues alude a las personas. El Consejo General, para hacer cumplir sus determinaciones, designará un Secretario Ejecutivo, en los términos que señale la ley.

III

El autor del presente artículo ha dicho que la noticia del nacimiento del IEV compromete *un cambio para bien*. Pero, ¿cuál es el bien en el que se está pensando? Conviene responder sin rodeos: el nacimiento del IEV es una medida que se implementa para combatir el fraude electoral. Este aserto por ningún motivo debe interpretarse en el sentido de que la reforma constitucional reconozca la existencia actual del fraude electoral, sino que reconoce la necesidad de un órgano electoral mejor preparado para combatir cualquier tentativa de fraude.

En principio, el IEV es un órgano electoral autónomo y profesional, cuyo destino esencial consiste en dar confianza, legalidad y transparencia a los procesos electorales. Se trata de una medida que se toma a imagen y semejanza del IFE.

La pretensión de que esta medida por sí sola es suficiente para combatir el fraude sería una gran mentira. Se requieren muchas otras cosas, a guisa de ejemplo, se pueden mencionar las siguientes: un servicio profesional electoral; medios masivos de comunicación social, electrónicos e impresos, libres e independientes, que vigilen y denuncien los intentos de fraude; la organización popular que evite la concentración de poderes capaces de imponerse por encima de la voluntad de la mayoría; la vigilancia electoral de organizaciones civiles democráticas nacionales e internacionales; y, desde luego, una mejor calidad de vida que alivie la desigualdad que hace posible la manipulación, la intimidación, el clientelismo, el soborno de dirigentes y la compra de votos.

«Fraude Electoral» es una expresión que como un sombrero cubre un conjunto de prácticas antidemocráticas. Algunas de ellas son conductas tipificadas en la ley penal como delitos. Esta observación exige replantear la pregunta: ¿cuál es el bien en el que se está pensando? A los juristas les parecerá lógico que se piense en un bien jurídico, y efectivamente es lógico que así sea. Solamente que una respuesta formal no basta, resulta necesario entrar en el fondo de la materia.

Entre las disciplinas jurídicas, el Derecho Penal, por su propia condición, jamás puede dejar de invocar los bienes jurídicos. En esta materia, y en el ámbito federal, se ha sostenido que el bien jurídico protegido por los delitos electorales, en sentido amplio y general, es la adecuada función electoral, como medio de expresión de la voluntad popular. Dicho bien jurídico se puede explicar afirmando que el fin inmediato y general, protegido por la penalización de los delitos electorales, lo constituye un adecuado proceso electoral, a través del cual se exprese la libertad del pueblo a asignar sus representantes.[4]

El bien jurídico en el que se está pensando, es ¿el derecho de los pueblos a darse sus representantes? Sí, pero también se distinguen como bienes jurídicos las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos.[5] La ejecución de los delitos electorales permite distinguir de modo general a los sujetos activos: autores (autor directo, autor mediato y coautores) y partícipes (instigador y complice). Pero mucho más importante es descubrir a las víctimas, lo cual en Derecho Penal se consigue observando la figura de los sujetos pasivos, mismos que son los titulares de los bienes jurídicos penalmente tutelados, es decir, los pueblos mexicanos y sus ciudadanos.

---

[4] *Cfr.:* Suprema Corte de Justicia de La Nación–IUS9: *Delitos electorales. Desde el punto de vista del resultado que producen y del daño que causan, deben considerarse ilícitos de simple actividad y de peligro…,* Tesis aislada, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo I, mayo de 1995, Tesis VIII. 2°.1P, p. 356.

[5] *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación–IUS9: *Delito electoral. No requiere para su configuración que exista violencia*. Tesis aislada, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta,* tomo IV, Noviembre de 1996, Tesis VI: 2°. 142, p. 424

Las elecciones **municipales** de Veracruz en el **2000**

Francisco Domínguez Canseco*

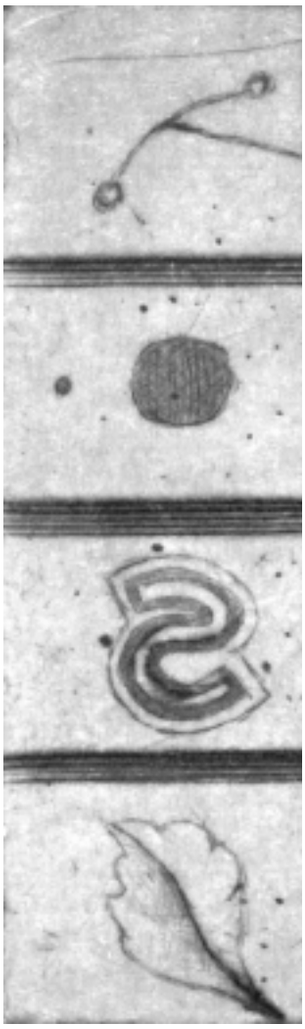
*E*l próximo 3 de septiembre los veracruzanos renovarán a las autoridades de los 210 ayuntamientos de nuestra Entidad. La elección municipal históricamente ha sido de gran importancia política para la sociedad; se trata de la elección que más interés y actividad genera entre los ciudadanos y los partidos políticos. Es importante mencionar que por esta única ocasión quienes resulten electos gobernarán por un periodo de cuatro años. Por otro lado, existen seis nuevos partidos políticos con registro, lo que contribuirá a aumentar la participación ciudadana y fortalecerá la diversidad y pluralidad existentes en los municipios.

En la actualidad, una forma de medir la pluralidad y diversidad política es el estudio del origen o filiación política de quienes permanecen al frente de los ayuntamientos.

Haciendo historia, en Veracruz, el PRI era el único partido que en cada elección ganaba la mayoría de los municipios; y así fue hasta 1982, cuando se empezó a observar alternancia política en el poder municipal. Por medio de las elecciones los partidos políticos ganaron ayuntamientos y se les reconoció su triunfo. En ese año, el PPS ganó en dos y el PAN en uno. Para la elección de 1985, el PPS gana en tres, el PAN y el PARM en uno, respectivamente. En 1988, el movimiento electoral de la elección presidencial estaba reciente; en la elección municipal los partidos de las oposiciones ganaron 15 alcadías, el PFCRN cinco, el PPS y el PMS cuatro cada uno, el PAN en una y se formaron consejos municipales en otros tres ayuntamientos. En 1991, la oposición ganó en 13 municipios: el PRD en cinco, el PFCRN y el PPS en tres cada uno y el PAN en dos. 1994 fue testestigo de un incremento: el PAN gana en 19, el PRD en 27, el PPS en 5, el PFCRN en 4, el PT en 3 y el

Marco Favio

* Comisionado Electoral de la *CEE*.



Marco Favio

PDM en uno. Esto es, un total de 59 municipios que serían gobernados por partidos diferentes al PRI; triunfos que representaron el 27% de los ayuntamientos veracruzanos.

Las elecciones municipales, a diferencia de las de Diputado, como se observa, son las que mayor interés generan entre la ciudadanía, ya que en la renovación de los ayuntamientos van puestas sus esperanzas de transformación social y mejoramiento de sus condiciones de vida. La autoridad municipal es la más cercana a la comunidad y la primera en atender las necesidades de los ciudadanos. En cada proceso electoral municipal se renuevan las aspiraciones de cambio. La elección municipal es, sin duda alguna, la que con mayor claridad refleja la diversidad y pluralidad política en la que viven los veracruzanos. Por esta razón, conociendo quiénes gobiernan en los municipios sabremos el grado de participación ciudadana, el nivel de desarrollo de las comunidades y el grado de influencia política que los partidos mantienen en ellas. Es importante analizar los resultados de las últimas elecciones, dado que estamos iniciando el proceso electoral que servirá para que los veracruzanos elijan a las autoridades municipales que gobernaran a partir del 2001.

El contexto previo a la elección del 3 de septiembre es la jornada de 1997, la cual comparamos con la de 1994, porque nos permitirá conocer el comportamiento electoral previo.

En las elecciones de 1997, el PRD ganó en un total de 58 municipios, el PAN en 38, el PT en 6 y el PVEM en 2, representando un total de 104 municipios. Como se ve, la alternancia se mantuvo y mostró una tendencia al aumento. Ahora hagamos un ejercicio cuantitativo por regiones y Distrito electoral local para ubicar a quienes gobiernan actualmente los municipios veracruzanos:

Cuadro 1 · **Distritos locales I al VII**

Distrito I	**1994**	**1997**
Pánuco	PRI	PRI
Ozuluama	PRI	PRI
Pueblo Viejo	PRI	PRI
Tampico Alto	PRI	PRD
Tempoal	PRD	PRD
El Higo	PRI	PRD

Distrito II	**1994**	**1997**
Tantoyuca	PRI	PAN
Citlaltepetl	PRI	PRI
Chalma	PRI	PRI
Chiconamel	PRI	PRI
Chinampa de Gorostiza	PRI	PRI
Chontla	PRI	PRI
Ixcatepec	PRI	PRI
Platón Sánchez	PRI	PRI
Tamalín	PRI	PRI
Tántima	PRI	PRI
Tepetzintla	PRI	PRI

Distrito III	**1994**	**1997**
Chicontepec	PRI	PAN
Benito Juárez	PRD	PRD
Huayacocotla	PRI	PRI
Ilamatlán	PRI	PRI
Ixhuatlán de Madero	PRI	PRD
Texcatepec	PRD	PRD
Tlachichilco	PRI	PRI
Zacualpan	PRI	PRD
Zontecomatlán	PAN	PRI

Distrito IV	**1994**	**1997**
Temapache	PRI	PRD
Castillo de Teayo	PRI	PAN
Tihuatlán	PRI	PRD

Distrito V	**1994**	**1997**
Tuxpan	PRI	PRD
Naranjos Amatlán	PAN	PAN
Cerro Azul	PRI	PRI
Tamiahua	PRI	PRI
Tancoco	PRI	PRI

Distrito VI	**1994**	**1997**
Poza Rica	PRI	PRI
Cazones de Herrera	PRI	PRI
Coatzintla	PRI	PRD

Distrito VII	**1994**	**1997**
Papantla	PRI	PRD
Coahuitlán	PRI	PRI
Coxquihui	PRI	PRD
Coyutla	PRI	PRI
Chumatlán	PAN	PAN
Espinal	PRI	PRD
Filomeno Mata	PPS	PRI
Gutiérrez Zamora	PAN	PRD
Mecatlán	PAN	PRD
Tecolutla	PRI	PRI
Zozocolco de Hidalgo	PAN	PAN
——	——	——
——	——	——

FUENTE: Castro, Óscar: *1994: Elecciones municipales en Veracruz, los rectos de la oposición,* Xalapa, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A. C.; y *Testimonio de un esfuerzo democrático. Memoria del proceso electoral municipal 1997,* Xalapa, Comisión Estatal Electoral, 1998.

En el Distrito I sólo en un Municipio gobernaba el PRD en 1994; para la elección de 1997 obtuvo triunfos en tres municipios. Distrito II: en 1994, el PRI ganó en todos los municipios; para 1997, el PAN uno. Distrito III: el PRD obtuvo el trinfo en dos municipios y el PAN en uno; el resto fueron ganados por el PRI. En la elección de 1997, el PRD triunfó en cuatro y el PAN en uno; el PRI sólo en cuatro. Distrito IV: en 1994, el PRI consiguió los tres municipios que componen el Distrito; en 1997, el PAN en uno y el PRD en dos. Distrito V: en 1994, el PAN ganó en un Municipio y en el resto el PRI; para 1997, el PRI lo hizo en tres municipios; el PAN y PRD en uno, respectivamente. Distrito VI: en 1994, el PRI logró el triunfo en los tres municipios que conforman el Distrito y en 1997 el PRD logra ganar un Municipio. Distrito VII: lo constituyen dos municipios, de los cuales, en 1994, ganó el PAN cuatro, uno el PPS y los restantes el PRI; en 1997, el PRD ganó cinco municipios y el PAN en dos y el resto fueron ganados por el PRI.

De los siete distritos analizados en la elección de 1997, las cabeceras distritales quedaron en manos de los partidos políticos de la siguiente manera: dos para el PAN, tres el PRD y dos el PRI.

Cuadro 2 · **Distritos locales VIII al XII**

Distrito VIII	**1994**	**1997**
Martínez de la Torre	PRD	PRI
Jalacingo	PRI	PRD
Nautla	PRI	PRD
Tlapacoyan	PRI	PVEM
Vega de Alatorre	PRI	PRD

Distrito IX	**1994**	**1997**
Misantla	PRI	PRI
Acatlán	PAN	PAN
Alto Lucero	PRI	PRD
Coacoatzintla	PRD	PAN
Colipa	PRI	PRI
Chiconquiaco	PRI	PAN
Juchique de Ferrer	PRD	PRD
Landero y Coss	PFCRN	PRI
Miahuatlán	PFCRN	PRI
Naolinco	PRI	PRI
Tenochtitlán	PRI	PRD
Tepetlán	PAN	PRI
Tonayán	PFCRN	PAN
Yecuatla	PRD	PT

Distrito X	**1994**	**1997**
Perote	PAN	PRI
Acajete	PRI	PAN
Altotonga	PRI	PRI
Atzalan	PRI	PRI
Ayahualulco	PRI	PRI
Ixhuacán de los Reyes	PRI	PRI
Las Minas	PPS	PRI
Rafael Lucio	PRD	PAN
Las Vigas de Ramírez	PRI	PAN
Tatatila	PRI	PRI
Tlacolulan	PRD	PRI
Villa Aldama	PPS	PRI

Distrito XI	**1994**	**1997**
Xalapa	PRI	PRD
Banderilla	PRD	PT
Jilotepec	PRI	PRI
Tlanelhuayocan	PRI	PRD

Distrito XII	**1994**	**1997**
Coatepec	PRI	PAN
Actopan	PRI	PRI
La Antigua	PRI	PAN
Apazapan	PRI	PRD
Cosautlán de Carvajal	PRI	PRI
Emiliano Zapata	PRI	PRI
Jalcomulco	PRD	PRD
Paso de Ovejas	PRI	PRD
Puente Nacional	PRI	PRI
Teocelo	PRI	PRD
Úrsulo Galván	PRI	PRD
Xico	PRI	PRD

FUENTE: Castro, Óscar: *1994: Elecciones municipales en Veracruz, los rectos de la oposición*, Xalapa, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A. C.; y *Testimonio de un esfuerzo democrático. Memoria del proceso electoral municipal 1997*, Xalapa, Comisión Estatal Electoral, 1998.

En el Distrito VIII, en 1994, el PRI logró el triunfo en cuatro municipios y el PRD en uno; en 1997, el PRI y el PVEM, respectivamente, gobernaban en uno; el PRD en tres. Distrito IX: en 1994, el PRI obtiene el triunfo en seis ayuntamientos, el PRD en tres, el PAN en dos y el PFCRN en tres; en la elección de 1997, el PRI ganó en seis, el PRD en tres, el PAN en tres y el PT en uno. Distrito X: en 1994, el PRI gobierna en siete alcaldías, el PRD en dos, PAN en uno y el PPS en dos. Para 1997, el PRI obtuvo nueve municipios y el PAN en tres. Distrito XI: en 1994, el PRI gobierna en tres municipios y el PRD en uno; en 1997 el PRI gana en uno, el PRD en dos y el PT en uno. Distrito XII: en 1994, el PRI gobernaba en once ayuntamientos y el PRD en uno; en 1997 el PRI ganó cuatro, el PRD en seis y el PAN en dos.

De los cinco distritos analizados, en 1997 el PRI gana en tres cabeceras de Distrito, el PRD y el PAN, de manera respectiva, ganan en una.

Cuadro 3 · **Distritos locales XIII al XVIII**

Distrito XIII	**1994**	**1997**
Paso del Macho	PRI	PRD
Camarón de Tejeda	PRI	PRI
Alpatlahuac	PRI	PRI
Atoyac	PRI	PRI
Tlaltetela	PRD	PRD
Calcahualco	PRI	PRD
Carrillo Puerto	PRI	PRD
Comapa	PRI	PAN
Coscomatepec	PRI	PRI
Cotaxtla	PRI	PRI
Chocamán	PRD	PRD
Huatusco	PRI	PRI
Ixhuatlán del Café	PRD	PRD
Sochiapa	PRI	PAN
Soledad de Doblado	PRI	PRI
Tenampa	PRI	PRI
Tepatlaxco	PRI	PAN
Tlacotepec de Mejía	PAN	PAN
Tomatlán	PRI	PAN
Totutla	PRI	PAN
Zentla	PRI	PRI

Distrito XIV	**1994**	**1997**
Orizaba	PAN	PAN
Acultzingo	PRD	PRI
Aquila	PRI	PRI
Atzacan	PDM	PRI
Camerino Z. Mendoza	PRD	PRI
Huiloapan de Cuauhtémoc	PRD	PRD
Ixhuatlancillo	PFCRN	PRI
Maltrata	PRI	PRD
Mariano Escobedo	PRI	PRI
Nogales	PRI	PAN
La Perla	PRI	PRI
Rafael Delgado	PAN	PAN
Río Blanco	PAN	PAN
——	——	——
——	——	——

Distrito XV	**1994**	**1997**
Córdoba	PAN	PAN
Amatlán de los Reyes	PRI	PRI
Coetzala	PRI	PRI
Cuichapa	PRI	PRI
Cuitlahuac	PRI	PRI
Fortín	PAN	PAN
Ixtaczoquitlán	PRI	PAN
Naranjal	PRI	PAN
Omealca	PRI	PRI
Tezonapa	PRI	PRI
Yanga	PRI	PRI

Distrito XVI	**1994**	**1997**
Zongolica	PRI	PRI
Astacinga	PRI	PRI
Atlahuilco	PRI	PRD
Magdalena	PRD	PRI
Mixtla de Altamirano	PRI	PRI
Los Reyes	PRI	PRI
San Andres Tenejapan	PRI	PRI
Soledad Atzompa	PRD	PRI
Tehuipango	PRI	PRI
Tequila	PRI	PRI
Texhuacán	PRI	PRI
Tlaquilpan	PRI	PRI
Tlilapan	PRI	PRI
Xoxocotla	PRI	PRI

Distrito XVII	**1994**	**1997**
Veracruz	PAN	PAN

Distrito XVIII	**1994**	**1997**
Boca del Rio	PRI	PAN
Ignacio de la Llave	PRI	PRI
Jamapa	PRI	PRI
Manlio Fabio Altamirano	PRI	PRI
Medellín	PRI	PRI
Tlalixcoyan	PRI	PRI

FUENTE: Castro, Óscar: *1994: Elecciones municipales en Veracruz, los rectos de la oposición*, Xalapa, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A. C.; y *Testimonio de un esfuerzo democrático. Memoria del proceso electoral municipal 1997*, Xalapa, Comisión Estatal Electoral, 1998.

En el Distrito XIII, en 1994, el PRI logró triunfos en 17 ayuntamientos de un total de 21 que lo componen; el PRD en tres y el PAN en uno. Para la elección de 1997, el PRI ganó en nueve municipios; el PRD y el PAN ganaron en seis, respectivamente. Distrito XIV: en 1994, el PRI triunfó en cinco municipios, el PRD y el PAN en tres, cada uno; mientras que el PDM y el PFCRN en uno, respectivamente; en la elección de 1997, el PRI en siete alcaldías, y el PAN en cuatro y el PRD en dos. Distrito XV: en 1994, el PRI ganó en nueve municipios y el PAN en dos; para 1997, el PRI en siete alcaldías y el PAN en cuatro. Distrito XVI: en 1994, el PRI alcanzó triunfos en 12 municipios y el PRD en dos; en la elección de 1997, el PRI ganó 13 ayuntamientos y uno el PRD. Distrito XVII: en 1994 gana un municipio el PAN y en 1997 lo repite. Distrito XVIII: en 1994, el PRI gobernó en los seis municipios que conforman el Distrito y para 1997 el PRI ganó cinco y uno el PAN.

De los seis distritos analizados, en 1997 el PRI y el PRD ganaron en una Cabecera Distrital, respectivamente, y el PAN los cuatro restantes.

Cuadro 4 · **Distritos locales XIX al XXI**

Distrito XIX	**1994**	**1997**
Cosamaloapan	PRI	PRD
Acula	PRI	PT
Alvarado	PRI	PRI
Amatitlán	PRI	PAN
Chacaltianguis	PRD	PRD
Ixmatlahuacan	PAN	PAN
Otatitlán	PRI	PRD
Tierra Blanca	PRI	PAN
Tlacojalpan	PAN	PRD
Tlacotalpan	PAN	PRI
Tuxtilla	PRI	PRI
Tres Valles	PPS	PRI

Distrito XX	**1994**	**1997**
San Andrés Tuxtla	PRI	PRI
Ángel R. Cabada	PRI	PRD
Catemaco	PRI	PVEM
Isla	PRI	PT
Lerdo de Tejada	PRI	PRD
Playa Vicente	PRI	PAN
Saltabarranca	PRI	PRD
Santiago Tuxtla	PRI	PRI
José Azueta	PRD	PRI

Distrito XXI	**1994**	**1997**
Acayucan	PRD	PRI
Hueyapan de Ocampo	PRI	PRI
Jesús Carranza	PRI	PRD
Juan Rodríguez Clara	PRI	PAN
Oluta	PT	PT
San Juan Evangelista	PRI	PRI
Sayula de Alemán	PRI	PRI
Soconusco	PRI	PRI

Distrito XXII	**1994**	**1997**
Cosoleacaque	PRD	PRD
Chinameca	PRI	PRI
Hidalgotitlán	PRI	PAN
Jáltipan	PRD	PRD
Mecayapan	PRI	PRD
Oteapan	PRD	PRD
Pajapan	PRI	PRI
Soteapan	PRI	PRI
Texistepec	PPS	PRI
Zaragoza	PRD	PRD

Distrito XXIII	**1994**	**1997**
Las Choapas	PT	PRD
Minatitlán	——	PRI

Distrito XXIV	**1994**	**1997**
Coatzacoalcos	PRI	PRD
Ixhuatlán del Sureste	PRI	PRD
Moloacan	PRI	PRD
Nanchital de L.C. del Rio	PRI	PRI
Agua Dulce	PRI	PRD

Nuevos Municipios	**1994**	**1997**
Tatahuicapan	——	PRI
Carlos A. Carrillo	——	PRD
Uxpanapa	——	PRI

FUENTE: Castro, Óscar: *1994: Elecciones municipales en Veracruz, los rectos de la oposición*, Xalapa, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A. C.; y *Testimonio de un esfuerzo democrático. Memoria del proceso electoral municipal 1997*, Xalapa, Comisión Estatal Electoral, 1998.

En el Distrito XIX, en 1994, el PRI triunfó en siete ayuntamientos, el PAN en tres, el PRD y el PPS en uno, respectivamente. En la elección de 1997, el PRI y el PRD ganaron en cuatro municipios, respectivamente, el PAN y el PT en dos, cada uno. Distrito XX: en 1994, el PRI obtuvo ocho alcaldías y el PRD una. Para la elección de 1997, el PRI y el PRD ganaron en tres municipios, cada uno, y el PAN, PT y PVEM uno, respectivamente. Distrito XXI: en el 1994, el PRI ganó seis alcaldías, el PRD y PT una, respectivamente; en la elección de 1997, el PRI triunfó en cinco municipios, el PRD, PAN y PT en uno respectivamente. Distrito XXII: en 1994, el PRI gobernaba en cinco ayuntamientos, el PRD en cuatro, el PPS en uno; en la elección de 1997, el PRI ganó en cuatro municipios, el PRD en cinco y el PAN en uno. Distrito XXIII: en 1994, el PRI y el PT triunfaron en un Ayuntamiento, respectivamente; en 1997 el PRI y el PRD ganaron uno, respectivamente. Distrito XXIV: en 1994, el PRI obtuvieron las cinco alcaldías que componen el Distrito y para 1997 el PRI ganó un Municipio y el PRD cuatro.

De los seis distritos analizados, en 1997 el PRI ganó dos cabeceras de Distrito y el PRD cuatro.

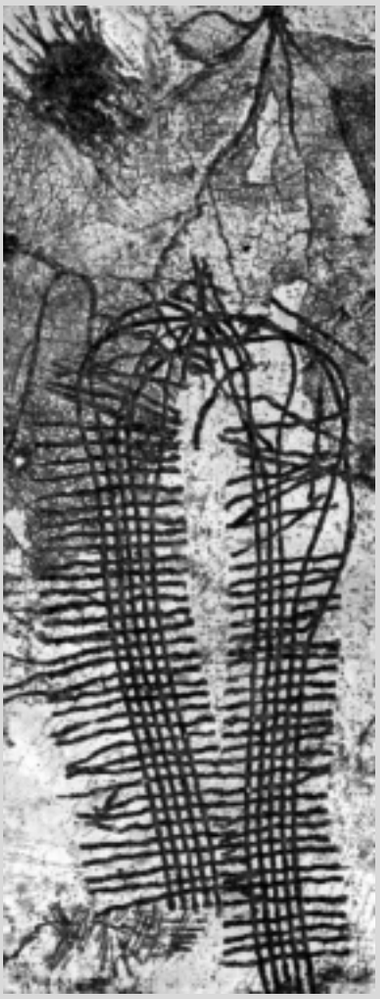
En el caso de los municipios de nueva creación, en la elección de 1997 el PRI ganó los municipios de Tatahuicapan y Uxpanapa, que pertenecen al Distrito XXII, y el PRD ganó el Municipio de Carlos A. Carrillo, perteneciente al Distrito de Cosamaloapan.

Como se puede observar la alternancia en los gobiernos municipales es un fenómeno político creciente en nuestro Estado. Ello se debe a las siguientes condiciones:

- Una mayor participación política de los ciudadanos en las elecciones.
- Un interés creciente de los ciudadanos en los asuntos públicos de su Municipio.
- Una mayor presencia de los partidos políticos en el territorio veracruzano.
- Una consolidación institucional de los partidos como organismos de carácter público con vida política permanente.
- La renovación de los organismos electorales y un proceso de ciudadanización de los mismos, lo cual se refleja en una mayor participación de ciudadanos en las estructuras electorales.
- Una creciente apertura de los medios de comunicación.
- Un Padrón Electoral confiable, que garantiza que los electores hagan uso de su derecho a elegir a sus representantes con plena confianza.

Las anteriores condiciones contribuyen a fortalecer la pluralidad partidista, misma que se observa en la alternancia política. Un fenómeno nuevo es la continuidad en el poder municipal de una fuerza política, a partir de una gestión pública exitosa, como en los casos de los municipios de Texcatepec, Veracruz, Córdoba, Orizaba, Zaragoza y Jáltipan, por nombrar algunos.

En los últimos dos trienios, en Veracruz empezamos a vivir, un proceso social nuevo en el que los ciudadanos de un Municipio, a través de su voto, aprueban una gestión pública o buscan una nueva alternativa de gobierno ante el fracaso de la misma. De consolidarse este proceso, en el que el voto se convierte en un instrumento eficaz para calificar una gestión pública, veremos en los próximos años la consolidación de una nueva forma de ejercer el derecho al voto y en la que los partidos, en tanto instituciones de interés público y organismos legales para participar en elecciones, tendrán que cambiar sus métodos de hacer política y las formas de gobernar.



Marco Favio

Reflexiones en **torno** al **corporativismo** estatal

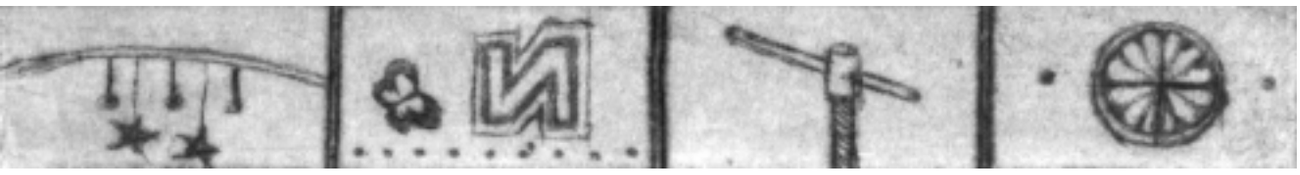
Manuel Reyna Muñoz*

I

*E*l proceso de transformación hacia una sociedad democrática, que se inició con el conflicto poselectoral de 1988, puso en el tapete de la discusión un concepto, que si bien no era ignoto para las ciencias sociales en México, tampoco era de uso frecuente, me refiero al corporativismo. De 1988 en adelante, el término corporativo/corporativismo cobró carta de naturalización y ha sido utilizado como moneda corriente por funcionarios electorales, dirigentes de partidos políticos, líderes sindicales, editorialistas y articulistas de diarios y revistas. Un rasgo distintivo de quienes con más frecuencia usan el término corporativo/corporativismo es su oposición al PRI y al gobierno o, por lo menos, que tienen una actitud crítica a estas instituciones.

Este concepto se usa para referir cuestiones de carácter sindical, como en el caso del control de trabajadores por líderes sindicales incondicionales al gobierno, para denunciar la relativa falta de libertad de asociación que posibilita una sola agrupación laboral en un centro de trabajo, las más de las veces perteneciente a las centrales sindicales incorporadas al partido oficial. Asimismo, para la denuncia de procesos electorales irregulares y para cuestionar los votos que el PRI obtiene de ciudadanos de escasos recursos, quienes han recibido algún beneficio a cambio de sufragar por ese partido.

Diferente es la acepción que los académicos tienen del corporativismo. Utilizado desde hace más de 25 años, los resultados electorales de 1988 propiciaron un resurgimiento del concepto, ahora vinculado a los estudios electorales. La referencia al corporativismo tiene dos acepciones: por una parte, los actores políticos, periodis-



Marco Favio

* Comisionado Electoral de la *CEE*. Una primera versión de este trabajo la presentó en el IX Encuentro Nacional de Historial del Movimiento Obrero, en mayo de 1999.

tas y analistas del acontecer electoral–sindical le dan un significado que dista mucho de las interpretaciones que de él hacen los teóricos (Schmitter, Panitch, Lehmbruch, entre otros) y, más bien, parecería que están hablando de «clientela política», entendida como la compra del voto. Por otra parte, en los trabajos académicos de Alberto Aziz,[1] Víctor M. Durand,[2] María A. Casar[3] y Enrique de la Garza se observa un mayor manejo de los elementos teóricos del corporativismo.

En el mundo de los actores políticos, el término está impregnado de un fuerte sentido peyorativo. En forma coincidente, Schmitter también estaba preocupado en los años setenta por ese uso indiscriminado, aunque su interés era limpiarlo para proponer el neocorporativismo como una forma de intermediación entre las *asociaciones de interés* y el Estado, con el fin de resolver los problemas de las sociedades industrializadas avanzadas. Se propuso, como primer paso, rescatar el concepto «corporativismo» de los múltiples usos que se le han dado sin que contribuyan a su utilidad.

> Por una parte, se ha vuelto un fenómeno tan vagamente delimitado que, como el clientelismo, se lo puede encontrar por doquier y, por tanto, en ninguna parte es muy distintivo; por la otra, ha quedado tan adherido a una sola cultura política, tipo de régimen o configuración macrosocial que se ha vuelto, en el mejor de los casos, meramente descriptivo, y no comparativamente analítico.[4]

En el interés por "limpiar" el concepto, advierte también el reduccionismo de quienes pretenden ver como corporativistas ciertas prácticas adoptadas por los gobiernos: participación, planificación colaborativa, representación mixta y consulta permanente.

> Además, si dejamos que el corporativismo signifique sencillamente "conducta de grupos de interés o sistemas que me desagradan" y/o la empleamos como sinónimo de epítetos como "fascista" o "represivo", entonces podrá tener muy poca o ninguna utilidad para fines de comparación sistemática.[5]

Schmitter desarrolla su reflexión parándose sobre los hombros de sus antecesores de los años treinta y cuarenta. Mihaïl Manoïlesco –"el más original y estimulante"–, Joao Manuel Cortez Pinto y Malherbe, entre otros. Así, distingue el *corporatisme pur* del *corporatisme subordonné* (Manoïlesco); *el corporativismo de asociaçao* del *corporativismo de Estado* (Cortez Pinto). Para nuestros fines, podremos llamar al primero «corporativismo social», autónomo y penetrante, y al segundo, «corporativismo estatal», dependiente y penetrado.[6] Una observación metodológica le permite distinguir uno de otro. La diferencia no se observa si el análisis es estático, descriptivo e institucional, pues los dos tipos muestran una similitud estructural básica. Al estudiarlos en acción, se revelan como productos de muy diferentes procesos políticos, sociales y económicos.

II

> El corporativismo estatal suele estar asociado con sistemas políticos en que las subunidades territoriales están estrechamente subordinadas al poder burocrático central; las elecciones o no existen o son plebiscitarías; los sistemas de partidos están dominados o monopolizados por un partido único débil; las autoridades ejecutivas son ideológicamente exclusivas y reclutadas dentro de un círculo estrecho, y tan es así que son reprimidas las subcullturas políticas basadas en la clase social, la etnicidad, la lengua o regionalismo [...] el corporativismo estatal parece un elemento definitorio, si no estructural, del Estado neomercantilista, antiliberal, capitalista atrasado y autoritario.[7]

Por otra parte,

> El corporativismo social se encuentra reposado en sistemas políticos con unidades territoriales relativamente autónomas y de múltiples capas; con procesos electorales y sistemas partidistas abiertos y competitivos; con autoridades ejecutivas ideológicamente variadas y basadas en coaliciones, aún con su culturas políticas altamente estratificadas o fragmentadas [...] El corporativismo social parece un componente concomitante, si no inevitable, del Estado benefactor posliberal, capitalista avanzado, organizado y democrático.[8]

Entre los estudiosos del corporativismo, Philippe Schmitter es quien más referencias ha hecho al corporativismo estatal. Esto es consecuencia tanto de

---

[1] Aziz Nassif, Alberto: *El estado mexicano y la CTM*, México, CIESAS, 1989. (Ediciones de la Casa Chata, 32).
[2] Durand Ponte, Víctor Manuel: "Corporativismo obrero y democracia", en *Revista Mexicana de Sociología,* núm. 3, México, UNAM, 1990, pp. 97–110.
[3] Casar, María Amparo: "¿Qué será del corporativismo mexicano?", en *Revista Nexos,* núm. 168, México, diciembre de 1991, pp. 49–55.
[4] Schmitter, Philippe C.: "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado,* Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coordinadores), México, Alianza Editorial, 1992, p.16.
[5] *Ibidem,* p. 16.
[6] *Ibidem,* p. 34.
[7] *Ibidem,* p. 36.
[8] *Ibidem,* p. 37.

su interés por diferenciarlo del corporativismo social, que propone como una salida ante los conflictos de las sociedades industriales avanzadas, como de la polémica que tiene con los textos de Manoïlesco, Malherbe y todos aquellos que en el periodo de entre guerras hicieron apología del corporativismo estatal.

Un punto de partida para comprender el corporativismo estatal es verlo como el producto histórico de una época. Para Schmitter y muchos otros estudiosos, el gobierno fascista de Mussolini rompió con los principios liberales e impuso un régimen autoritario, lo que ocasionó que el pluralismo fuera reemplazado por el corporativismo estatal:

> un fenómeno íntimamente asociado a la necesidad de reforzar la paz social no por cooptación o por incorporación, sino reprimiendo y excluyendo la articulación autónoma de demandas de la clase subordinadas en una situación en que la burguesía está demasiado débil, internamente dividida, externamente dependiente y/o escasa de recursos para responder eficaz y legítimamente a estas demandas dentro del Estado democrático liberal.[9]

Esta noción no es muy distante de lo que pensaba Malherbe en 1940, quien distinguía dos acepciones de corporativismo:

> El corporativismo aparece bajo dos disfraces muy diferentes: el revolucionario y el evolutivo. O bien es producto de un nuevo orden que sigue al derrocamiento fundamental de las instituciones políticas y económicas de un país determinado, y creado por la fuerza o por un especial espíritu colectivo; o bien es el resultado de una evolución natural de las ideas y acontecimientos económicos y sociales.[10]

El primero sería el corporativismo estatal y el segundo el asociativo.

El recurso al autoritarismo, como forma política de Estado, no sólo es una cuestión coyuntural, sino también un asunto del nivel de desarrollo de una sociedad:

> el meollo de mi especulación sobre el comportamiento estructural descansa en los problemas generados por el desarrollo tardío, capitalista dependiente y de relaciones de clase no hegemónicas, en el caso del corporativismo estatal, y de desarrollo capitalista avanzado, monopólico o concentrado y de relaciones de clase armónicas, en el caso del corporativismo social.[11]

Ante la dificultad de realizar estudios que permitan poner en confrontación la prototeoría de Manoïlesco sobre el surgimiento del corporativismo estatal, Schmitter esboza el contexto en que éste se desarrolla:

> En forma muy general parece existir una correspondencia entre: contexto del capitalismo periférico, tardío y dependiente; conciencia de un subdesarrollo relativo; resentimiento contra el estatus internacional inferior; deseo de una autarquía económica y política nacional; extensión del control estatal por medio de políticas reguladoras, planificación sectorial y empresas públicas; surgimiento de un aparato de funcionarios más profesionalizado y orientado a la conquista de espacios; y la corporativización forzosa de la representación de intereses desde arriba [...] En los hechos, la implantación del corporativismo estatal fue compatible con toda una vasta gama de contextos partidistas: desde los sistemas no–partidistas de Brasil, Grecia y Austria, hasta los débiles sistemas de partido único que reinan pero no gobiernan, de España y Portugal, y los sistemas de partido fuertemente monopolista de la Italia fascista y la Alemania nazi.[12]

En páginas anteriores Schmitter había incluido a Chile, Perú y México como países con corporativismo estatal.[13]

El carácter autoritario del régimen italiano va a poner el sello distintivo al corporativismo estatal. En el corporativismo autoritario, comenta Schmitter, la coerción estatal sirve para mantener a sus miembros a raya.[14] El corporatismo estatal, dice Cox, implica que el Estado impone formas corporatistas.[15] Por contraste, se define al corporativismo estatal, autoritario o monopolista como incompatible con un sistema democrático y se le identifica con el viejo corporativismo, con el practicado en dictaduras recientes o con el que pudiera darse dentro de un sistema cerrado.[16]

En una extrapolación bastante mecánica, hay quien piensa que así como el corporativismo social o, mejor dicho, el neocorporativismo propicia la incidencia en la elaboración de políticas públicas en beneficio de las *asociaciones de interés,* en el corpo-

[9] *Ibidem,* p. 40.
[10] Malherbe, Jean: *Le corporatisme dassociation en Suisse*, 1940, pp. 13–4; citado por Schmitter, Ibidem, p. 37.
[11] *Ibidem,* p. 40.
[12] *Ibidem,* pp. 55–56.
[13] *Ibidem,* p. 36.
[14] Schmitter: "Reflexiones sobre a dónde ha ido la teoría del neo–corporatismo y sobre a dónde podrá ir la praxis del neo–corporatismo", en *Papeles de la Economía Española,* núm. 22, Madrid, 1985, p. 456.
[15] Cox, Andrew: "Antiguo y nuevo testamento del corporatismo", en *Zona Abierta,* núms. 67 y 68, México, 1994, p. 89.
[16] Pérez Yruela y Salvador, Manuel: *Corporatismo: el estado de la cuestión,* REIS, núm. 31, 1985, p. 28.

Israel Barrón

rativismo autoritario es posible observar la influencia de los sindicatos –como asociaciones de interés– en las políticas de bienestar del gobierno. Sobre esto regresaré más adelante. Por su parte, Schmitter afirma lo siguiente:

> el corporativismo estatal se implantó mucho más dramática, rápida, radical y racionalmente que [...] su primo social. "Nacidas por obra y gracia del bastón legislativo", como dijo Coornaert, de la noche a la mañana fueron creadas inmensas jerarquías organizativas con nombres rimbombantes que cubrían todos los sectores de todos los niveles del cuerpo político, con una impresionante simetría de representación y acceso [...] Sin embargo, análisis detallados han revelado la ficticia existencia de muchas de estas rimbombantes organizaciones y su influencia marginal sobre las políticas públicas, también han desenmascarado sus pretensiones de simetría de clase e igualdad de acceso. Interviniendo implacablemente para suprimir todas las organizaciones obreras preexistentes y para llenar lo más pronto posible el vacío organizativo resultante, por medio de sindicatos dóciles que integraran al mayor número posible de trabajadores.[17]

Como es lógico, Schmitter no hace votos por el corporativismo autoritario y ante la eventualidad de que se transforme en un corporativismo social, como fue el caso de la España posfranquista, dice:

> Por doquier, el corporativismo estatal está resultando cada vez más costoso de mantener a través de medidas represivas, y progresivamente menos capaz de aportar la información precisa, la obediencia semivoluntarista y la complicidad contractual necesarias para manejar el Estado capitalista moderno. La respuesta obvia, un cambio institucional del tipo de corporativismo impuesto y excluyente al tipo voluntario e inclusivo, debe aún darse pacífica y paulatinamente. Pero la transición al corporativismo social parece depender mucho de un pasado pluralista–liberal, incluyendo lo siguiente: una historia de desarrollo organizativo autónomo; autenticidad de representación; choques prolongados entre clases y sectores que asumieron distintas autoimágenes y lealtades, y eventualmente, un cierto grado de respeto mutuo; la presencia de partidos competitivos y arenas parlamentarias a los que se pudiesen dirigir apelaciones generales; y, tal vez lo más importante, un patrón previo de relativa no–intervención del Estado que sólo gradualmente expandió su papel, y esto generalmente a petición de los interesados privados organizados.
> [...]
> Los países encerrados en el corporativismo estatal en una etapa más temprana de desarrollo, probablemente encontrarán más dificultades para evolucionar hacia una solución consensual. Allí la pauta establecida es de dependencia asimétrica, de representación falsa y fragmentada, de lealtades asociacionales débiles, de un conflicto reprimido o manipulado, de poco respeto mutuo entre grupos, de falta de medios eficaces de apelación para públicos amplios y un omnipresente control burocrático estatal.[18]

III

La detallada referencia al corporativismo estatal tiene el objetivo de abrir un debate sobre el corporativismo en México, que como dice Durand,[19] dista mucho de los modelos neocorporativos de las sociedades industrializadas. Para iniciar este intercambio de ideas, que posteriormente me gustaría que se reflejara en trabajos de investigación para lograr una comparación sistemática, pongo a consideración tres preguntas.

1ª *¿Cuál es el rasgo distintivo de un modelo de corporativismo estatal?*

De las notas anteriormente referidas, subrayaría como elemento distintivo el uso de la coerción, como recurso autoritario para ejercer el control de las agrupaciones. Si esto se traslada al llamado corporativismo sindical mexicano, resulta evidente que en nuestro país la libertad de asociación es una asignatura pendiente. Más aún, anteriormente la jurisprudencia laboral contenía contradicciones que impedían el libre derecho de asociación. La prueba más palpable era la Ley Burocrática de los Trabajadores del Estado, que sólo reconocía a un sindicato por dependencia. Luego entonces, no podemos hablar de una representación legítima de los trabajadores burocráticos. Igualmente se podría decir del abuso de autoridad de los funcionarios de la Secretaría del Trabajo para reconocer, mediante la toma de nota, la elección de un comité ejecutivo sindical.

[17] Schmitter: "¿Continúa el siglo del corporativismo ?", p. 56.
[18] *Ibidem,* p. 59. Estas conclusiones se basan en un estudio que llevó a cabo sobre el corporativismo portugués. *Cfr:* "Corporatist Interest Representation and Policy–Making in portugal".
[19] Durand Ponte: *Opus cit.* p. 101.

2ª *¿Quién o quiénes han sido los principales beneficiarios de ese modelo?*

Como en el viejo corporativismo, y no me refiero al medieval sino al de la Italia fascista, el principal beneficiario de este modelo ha sido el Estado. Aquí es útil traer a colación aquella frase de Manoïlesco, que, en un arranque de retórica totalitaria, dice Schmitter, exclamó: "todo lo que conviene al interés nacional es justo; todo lo que es contrario a ese interés es injusto".[20] Este beneficiario ha compartido parte de sus utilidades con diversos sectores de la sociedad, lógicamente quien se ha llevado la mayor tajada del pastel son los grandes empresarios. No obstante, parece innegable reconocer, en palabras de M. A. Casar, que la paz social, la estabilidad y el crecimiento económico de los que disfrutó México estuvieron cimentados, en buena medida, en las instituciones y prácticas corporativas instituidas a finales de los años treinta y perfeccionadas a lo largo de los años cuarenta y los cincuenta.[21]

3ª *¿Qué acciones han llevado a cabo las asociaciones de interés –los sindicatos, las ligas campesinas, las asociaciones de colonos– que sean expresión de una intermediación entre ellas y el Estado, en el entendido que tengan un carácter sectorial?*

Mi respuesta cae en un terreno resbaladizo, pues no tengo elementos que permitan diferenciar entre una política pública, como resultado de la intermediación de las asociaciones de interés, de aquella política propia de un Estado de bienestar. En otras palabras, los beneficios laborales y extralaborales que consiguió la clase trabajadora en México fueron consecuencia de la negociación y concertación de los dirigentes sindicales con el patrón y el gobierno o, bien, el Seguro Social, el ISSSTE, el INFONAVIT, el FONACOT y otros organismos sociales, eran parte de la política del Estado benefactor.

Con el ánimo de incitar a la reflexión expongo, en forma resumida, el proceso de conformación de un conjunto de medidas que configuraran el Estado de bienestar en el Reino Unido. Cabe recordar que la experiencia británica representa el bienestar social por excelencia, sin parangón en ningún otro país, ya que no obstante la fuerza del movimiento sindical y laborista, Inglaterra no se ubicó en la posguerra como una nación en donde tuviera presencia el neocorporativismo.

En 1905, como resultado del crecimiento del Partido Laborista, se creó una comisión para estudiar la reforma a la asistencia pública, lo que dio origen al *Minority Report,* en el cual se defiende que hay que organizar "el universal mantenimiento de un mínimo de vida civilizada que debe ser objeto de la responsabilidad solidaria de una indisoluble sociedad". En 1908 se aprobó la ley de asistencia a los ancianos, que creó un sistema de pensiones para los más desprotegidos. En 1911 se formó un sistema de seguro de enfermedad y de paro (desempleo), de carácter obligatorio, para los obreros que ganaran menos de 320 libras al año. Tanto la Primera como la Segunda Guerra Mundial tuvieron una importancia decisiva en la formulación y consolidación del Estado de bienestar. En 1942, en un contexto marcadamente keynesiano, Beveridge presentó en el parlamento británico dos informes que dieron lugar a la moderna concepción de la seguridad social. El último epígrafe del Informe *Seguro Social y Servicios Afines,* titulado "Planificando en la guerra para la paz", sostiene:

> la ciudadanía estará más dispuesta a mantener el esfuerzo bélico si siente que el gobierno está preparando planes para garantizar ese mundo mejor que la paz anuncia.[22]

Tres funciones que caracterizan al modo típico–ideal del Estado de bienestar se podrían resumir de la siguiente manera: a) responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social; es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos; b) provisión pública de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos como educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y viviendas; c) la intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación siguiendo los conocidos planteamientos de Keynes.[23]

Para terminar esta respuesta agregaría que la existencia de las comisiones tripartitas en diferentes organismos públicos descentralizados –que Schmitter llama "representación mixta"– no son privativos del neocorporativismo, ya que con frecuencia se presentan en aquellos enfoques que estudia la teoría pluralista.

---

[20] Manoïlesco, Mihaïl: *Le siècle du corparatisme,* 1936, p. 110; citado por Schimitter en "Reflexiones sobre a dónde ha ido la economía…", p. 56.

[21] Casar, María Amparo: "¿Qué será del corporativismo mexicano?", p. 49.

[22] Cachón, Lorenzo: "El Estado de bienestar y capitalismo avanzado" en *Sociedad y Política. Temas de sociología política*, Jorge Benedicto y María Luz Moran (editores), Madrid, Alianza Universidad Textos, 1995, pp. 196–197 y 208.

[23] *Ibidem,* p.121.

IV

¿Qué características distinguirán finalmente al corporativismo estatal?

Tal vez el voto corporativo sea de los más difíciles de contra argumentar. La dificultad para hacer una historia estadística electoral confiable, en un sistema de partidos no–competitivos o de predominio de partido único, impide afirmar o negar la existencia de ese voto. A mí me parece que es más fácil elaborar un discurso para demostrar que sí existió el voto corporativo, que probar con cifras reales que no existió. Aceptando sin conceder, el voto corporativo obrero debería ser abordado desde perspectivas diferentes al neocorporativismo, como los estudios electorales en sistemas de partidos no–competitivos o el voto en sistemas con partido único.

Por último, creo que el corporativismo estatal fue producto de un momento histórico, de un Estado que no existe más en nuestro país; de una relación entre el capital y el trabajo que hoy tiende a desaparecer para dejar el lugar a una nueva concepción del trabajo y de su organización natural: el sindicato. Los rasgos predominantes en la sociedad mexicana de las décadas de los treinta a los setenta han cambiado profundamente y, en esa perspectiva, tengo la impresión que, desde la segunda mitad de los años noventa, el corporativismo estatal está hueco.

Marco Favio

Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Marco Antonio Domínguez Jiménez*

El 12 de febrero de 1987 se publicó, en el *Diario Oficial* de la Federación, el Código Federal Electoral que abrogó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977. La publicación puso fin a la etapa de las leyes electorales en México para dar paso a la recopilación orgánica y sistematizada de esa legislación, base y sustento de la codificación moderna, entendida como la reunión de leyes que se refieren a una rama jurídica en un solo cuerpo, presididas en su formación por una unidad de criterio y de tiempo.

En la sistematización del citado ordenamiento legal, destacan los libros Séptimo y Octavo que, bajo los rubros "De los Recursos, Nulidades y Sanciones" y "Del Tribunal de lo Contencioso Electoral", establecieron disposiciones que dieron vida jurídica a todo un sistema de medios de impugnación y a un organismo autónomo de carácter administrativo, competente para resolver los recursos de apelación y queja. Ambos elementos, junto con los de revocación y revisión (a cargo de la entonces Comisión Federal Electoral, de las comisiones estatales de vigilancia y de las comisiones locales electorales), constituyeron todo el régimen de medios de impugnación con los que contaban las personas legitimadas por el citado Código, para lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales, en los términos previstos en el Libro Séptimo mencionado.

El 15 de agosto de 1990 se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sustitución del mencionado Código Federal Electoral, con el cual se siguieron regulando –ahora en el Libro Sexto– la organización y funcionamiento del, para enton-

* Magistrado del Tribunal Estatal de Elecciones.

Israel Barrón

ces, Tribunal Federal Electoral y, en el Libro Séptimo, lo relativo a las nulidades y al sistema de medios de impugnación; asimismo, se adicionaron las sanciones administrativas.

El 22 de noviembre de 1996 se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, revocando al citado Libro Séptimo, cuyo contenido fue insertado en un nuevo ordenamiento legal denominado Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Con tal innovación y mejoría en técnica legislativa, se separó, a partir de entonces, la materia estrictamente sustantiva de la procesal.

Por cuanto hace al ámbito local, el 22 de abril de 1988 se promulga el Código Electoral para el Estado de Veracruz, que abrogó la Ley Electoral del 5 de enero de 1979, con lo cual también, en la jurisdicción estatal, finalizó la época de la legislación, para iniciar la de la codificación.

En los libros Séptimo y Octavo de dicho Código, con los epígrafes "De los Recursos, Nulidades y Sanciones" y "Del Tribunal de lo Contencioso Electoral", también se regula lo relativo a los medios de impugnación y a la estructura y funciones del órgano jurisdiccional electoral, a cuyo cargo estaba el conocimiento y resolución de los recursos de apelación y queja. Éstos, junto con los de revocación y revisión, de los que conocía, respectivamente, el Registro de Electores a nivel estatal y la ***CEE***, integraban el Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral local.

El 5 de octubre de 1994 se expide el Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz–Llave, el cual anuló el Código Electoral del 22 de abril de 1988.

La nueva codificación electoral continuó regulando en el Libro Octavo los medios de impugnación, las nulidades, las faltas y sanciones administrativas; esquema que hasta la fecha sigue prevaleciendo, ya que tal ordenamiento legal es el que actualmente se encuentra en vigor.

Ahora bien, las leyes jurídicas, a diferencia de las leyes físicas o biológicas, son mutables; se modifican y transforman en el tiempo y en el espacio, según lo demanden las necesidades que han de satisfacer; se conjuntan en previsiones generales que deben ser obedecidas por todos y son llamadas a regir los actos del futuro. Se les ha clasificado en leyes de fondo y leyes de forma. Bentham, citado por Juan José González Bustamante,[1] las dividió en leyes sustantivas y leyes adjetivas, por cuanto a que éstas tienden a hacer realizable la aplicación de las primeras. Las le-

[1] González Bustamante, Juan José: *Derecho procesal penal Mexicano,* México, Porrúa, 1991.

yes adjetivas que constituyen el procedimiento, establecen las reglas que han de seguirse en toda la relación de orden procesal surgida por la violación, del derecho sustantivo o material; tienden a estructurar el proceso, a establecer sus formas y a fijar la actuación de quienes intervienen en su desarrollo.

Bajo este tenor, es indudable que la impugnación de los actos de autoridad, tanto administrativos como jurisdiccionales, constituye una de las instituciones jurídicas más complejas en el campo de la ciencia procesal.

Los medios de impugnación se definen como los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones administrativas o judiciales, cuando adolecen de errores, deficiencias, ilegalidad o injusticia.

Como se advierte en esta brevísima reseña histórica, el régimen de medios de impugnación en materia electoral, tanto en el ámbito federal como en el local, mejoró de manera considerable con la expedición de los códigos antes mencionados, en cuyo Libro Séptimo han contemplado todo un sistema impugnativo integrado por los recursos de revocación, revisión, apelación y de queja. Este último fue sustituido por el de inconformidad, lo que instituye, por primera vez, un Tribunal para conocer y resolver las controversias electorales, por medio de la vía recursal.

Fue a partir de dichos ordenamientos legales que surge la tendencia hacia la judicialización de los procedimientos electorales, aun cuando todavía conservaron, y conservan, en la etapa preparatoria de la elección, medios de impugnación de carácter administrativo, como lo son los de revocación y revisión, de los cuales conocía y resolvía el organismos público, autónomo y de carácter permanente, encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Como antes se expresa, el 5 de octubre de 1994 se expidió en esta Entidad el vigente Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado, en el cual se suprimió del sistema recursal la revocación, subsistiendo los tres medios de impugnación restantes.

Ha de advertirse de todo lo antes manifestado que, en el Estado de Veracruz, durante la etapa de codificación de la legislación electoral, se ha venido regulando en el mismo ordenamiento tanto la materia sustantiva como la procesal, lo cual es menester corregir separando una de otra. Tarea que el legislador federal ya llevó a cabo desde el día 19 de noviembre de 1996, al expedir la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la cual quedaron inmersas las disposiciones de los títulos Primero y Segundo, del Libro Séptimo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, bajo los rubros "De las Nulidades" y "Del Sistema de Medios de Impugnación", respectivamente. Por esa razón, fueron suprimidos de dicho ordenamiento sustantivo electoral.

En efecto, el recurso, como medio de impugnación, es un instrumento de carácter procesal, capaz de producir consecuencias jurídicas desde el momento mismo de su interposición –como puede ser la suspensión del acto o resolución reclamada–; y una vez resuelto, los efectos se pueden traducir en la confirmación, revocación o modificación de tal evento. Por lo tanto, resulta obvio que su tramitación debe estar regulada precisamente por normas de carácter instrumental, distintas a las que rigen los muy variados y diversos aspectos sustantivos.

Dada la trascendencia de los medios de impugnación en el resultado final de los conflictos electorales, su necesaria y constante regulación ha venido conformando, de manera paulatina, una nueva disciplina jurídica procesal, definida como la rama del derecho que estudia los principios, conceptos e instituciones tendientes a solucionar, ante organismos y tribunales especializados, los conflictos que surgen en los procesos electorales.

Por otra parte, es necesario reconocer que por la dinámica de su desarrollo, en los últimos años el Derecho Electoral ha adquirido independencia y autonomía de otras ramas jurídicas. Asimismo, el Derecho Procesal Electoral se integra con características tan peculiares, que es difícil ubicarlo dentro de alguna de las ramas del derecho reconocidas tradicionalmente por los autores.

El Derecho Electoral no se realiza solamente con la descripción de los procedimientos electorales y de los derechos de los ciudadanos y las organizaciones políticas, sino que los procesos administrativo y jurisdiccional le sirven de instrumento para su definición. Por ello, es oportuno –en los actuales momentos de adecuaciones de la legislación secundaria, como resultado de la reciente reforma integral a la Constitución Política del Estado– que el legislador veracruzano expida una ley que regule, de manera particular, todo el sistema de medios de impugnación.

De esta forma, el sistema de medios de impugnación podría preservar, ordenada y sistematizadamente, los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; asimismo, que asegurar la definitividad de las distintas etapas de los procesos de tal naturaleza y garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar y ser votados, tal y como lo disponen los artículos 41, fracción IV, de la Constitución General de la República y 66 de la Constitución Política del Estado.

El Desarrollo **sustentable** y la **Democracia** participativa

Rolando C. Ríos Aguilar*

Definiciones y aspectos generales

En 1987, las Naciones Unidas establecieron la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual señaló la necesidad de un nuevo camino que sostuviera el progreso humano por un largo tiempo. De acuerdo con la Conferencia sobre el Ambiente y el Desarrollo, organizada por las Naciones Unidas en 1992, la sustentabilidad se ha convertido en un propósito ampliamente compartido a escala mundial.

El concepto «desarrollo sustentable» fue presentado en el Informe Final de la Comisión Brundtland (1987), que lo define como el desarrollo que cubre las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias, e implica la compatibilidad entre la satisfacción de las necesidades y las aspiraciones sociales con el mantenimiento del equilibrio biofísico, indispensable para el proceso de desarrollo.

En este sentido, la promoción de un crecimiento económico con criterios ambientales no es suficiente para la resolución de la problemática ambiental, ya que es necesario la modificación del comportamiento de la sociedad moderna. El aspecto fundamental radica en la calidad del crecimiento y la distribución de los beneficios. Estos parámetros de sustentabilidad adquieren una especificidad característica cuando se adecuan a la problemática de los países en desarrollo, pues en ellos se derivan líneas de estrategia específicas en aspec-

Marco Favio

* Director de Información Ambiental en el Instituto Nacional de Ecología–SEMARNAP.

Marco Favio

tos como la erradicación de la pobreza, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, ordenamiento de territorio, desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, nuevas estrategias económico–sociales, organización y movilización social, y reforma del Estado.

De acuerdo con este enfoque, el desarrollo sustentable requiere de un progreso simultáneo de las dimensiones económica, humana, ambiental y tecnológica. Para el caso particular de México, esta hipótesis teórica adquiere importancia en la planeación de su desarrollo.

Los diferentes aspectos que conforman el desarrollo sustentable se pueden definir, en términos generales, de la siguiente manera:

Dimensión económica. El uso de los recursos guarda relación prioritaria con la mejora continua en los niveles de vida. Así, una forma efectiva para la mitigación y disminución del rezago es permitir:

> a todos los integrantes de la sociedad, un acceso equitativo a los recursos. La carencia, que se manifiesta en un acceso desigual a la educación, a los servicios sociales, a la tierra y demás recursos naturales, a la libertad de elección, así como a otros derechos políticos, es una barrera importante para el desarrollo y un acceso más equitativo ayuda a estimular el desarrollo y el crecimiento económico y a mejorar los niveles de vida. (PNUMA/PNUD, 1993).

Aspecto humano. El desarrollo sustentable requiere la estabilización de la población, dado que el acelerado crecimiento ocasiona una presión excesiva sobre los recursos naturales y una disminución de la calidad ambiental. De esta manera, la presión ejercida en la actualidad favorece la deforestación, la pérdida del suelo y la sobreexplotación de los recursos. La distribución de los habitantes también es un factor importante debido a la creciente urbanización. Por ello, el desarrollo sustentable debería favorecer la consolidación de un desarrollo en el ámbito rural, para evitar la migración hacia las ciudades.

Se pretende la mejor utilización del potencial humano para mejorar la educación, los servicios de salud y para combatir la miseria. Así, es necesario la reorientación de los recursos económicos para asegurar las necesidades humanas básicas como agua potable, salud, alfabetización, un mayor bienestar social, protección a la diversidad cultural e inversión en capital humano.

Por otro lado, una población sana, bien alimentada y mejor instruida, favorece al desarrollo económico y tiende a apoyar la protección de los bosques, del suelo y la biodiversidad.

Dimensión ambiental. El desarrollo sustentable requiere proteger los recursos naturales para la producción alimenticia, con un mejor aprovechamiento de las tierras de cultivo, de la disponibilidad del agua y de la utilización de técnicas agrícolas que incrementen el rendimiento, sin un excesivo consumo de fertilizantes y agroquímicos; también implica la conservación del agua, la preservación de su calidad y regulación de su extracción. Por otra parte, es necesario que la riqueza en la biodiversidad sea conservada, disminuyendo en lo posible la desaparición de especies. Por último, se trata de garantizar, para las generaciones futuras, que no se den cambios globales como el aumento en el nivel del mar, el incremento en la radiación ultravioleta o en los patrones de lluvia y del clima; lo que produciría una alteración en los sistemas biogeofísicos globales o la destrucción de la capa de ozono por las actividades humanas.

Aspecto tecnológico. Desde este punto de vista, implica la utilización de tecnologías más limpias que disminuyan tanto el consumo de energía como de los recursos naturales al mínimo. Es indispensable estimular la disminución de flujos de desperdicios y emisiones, a través de incentivos adicionales: la utilización de tecnologías perfeccionadas, la cooperación tecnológica, reglamentación adecuada y gestión gubernamental ayudarían significativamente en los países en vías de desarrollo.

Condiciones sociales. Para promover las acciones conducentes a alcanzar un desarrollo sustentable, se debe considerar al ambiente como un conjunto de recursos comunes y, en correspondencia, implementar las formas de organización social, estructuras de precios relativos, mercados y esquemas regulatorios novedosos que permitan un manejo adecuado de los recursos.

También es indispensable tener en cuenta los criterios de integridad y operatividad permanente en los sistemas naturales, de tal forma que la sustentabilidad del desarrollo esté en función de la gestión de los recursos comunes ambientales, como, por ejemplo, capacidades de carga de cuencas atmosféricas e hidrológicas, de recarga de mantos acuíferos, reserva ecológica y territorial, recreación y conservación de recursos naturales, y los recursos territoriales que ofrecen servicios de localización espacial.

El deterioro ambiental se da por la sobreexplotación o sobrecarga de los recursos comunes; por ello, es necesario vigilar que no se rebasen algunos umbrales o límites críticos, pues se generarían costos socioambientales excesivos e incompatibles con el mantenimiento del acervo de capital ecológico disponible.

El Desarrollo sustentable y el gobierno

El desarrollo sustentable demanda cambios institucionales profundos, que incluyan, entre otros, a la administración pública, al marco normativo y regulatorio, los patrones culturales y la estructura de participación y, finalmente, corresponsabilidad social.

Administración pública

La literatura existente sobre el tema, reconoce que el deterioro ecológico está vinculado con fallas mercantiles e institucionales de los procesos productivos y de consumo: la utilización de esquemas tecnológicos inadecuados, el libre e indiscriminado acceso a recursos valiosos, información insuficiente y sesgada, indefinición de los derechos de propiedad, limitaciones en la vigencia del estado de derecho, ausencia de mercados, contradicciones entre los objetivos gubernamentales y carencia de una acción colectiva necesaria para reconocer y respetar los umbrales en la utilización de los recursos ambientales.

Una aproximación global a este fenómeno implica que el proceso debe ser orientado por medio de políticas públicas adecuadas y contemplar la inclusión de los costos ambientales, la equidad y la justicia social, tanto en el acceso a bienes y servicios ambientales como en la distribución de costos y beneficios.

Normatividad

Las políticas ambientales para el desarrollo sustentable deben evolucionar del sistema coercitivo actual al establecimiento de un conjunto de normas y criterios de calidad ambiental, aplicables a los propios sistemas biofísicos; pero, además, vincularlos con mecanismos económicos y fiscales que permitan asegurar la estabilidad ecológica dentro de un esquema de eficiencia productiva. Por ende, será necesario la formulación de instrumentos de política ambiental apropiados, tales como impuestos ecológicos sobre insumos o productos; mercados de derechos de acceso o uso de recursos; contratos, subsidios, depósitos y reembolsos; concesiones y licitaciones, fianzas y seguros.

Asimismo, es importante resaltar que no basta con la generación de un marco legal y regulador, sino que es indispensable la operatividad en las instituciones, al margen de la discrecionalidad y de la corrupción.

Sistema de precios

Es necesario disponer de un conocimiento más profundo de las interacciones entre la economía y el medio ambiente, a través de la valoración y ponderación de los costos ambientales de los procesos de producción y de consumo, así como de los beneficios económicos y sociales de la protección ambiental. Para esto, se requiere construir esquemas de información y contabilidad ambiental que conduzcan a una evaluación del desempeño ambiental de la sociedad.

De esta manera, es preciso favorecer la productividad y fortalecer ventajas competitivas en regiones y sectores, ya que las opciones están limitadas por la pobreza y la marginalidad de amplios sectores de la población, en favor de las soluciones a corto plazo y en menoscabo de las posibilidades futuras.

Participación social

La información, la educación y la cultura también constituyen elementos indispensables en el proceso hacia el desarrollo sustentable, puesto que representan, en una situación compatible con el equilibrio ambiental, piedras angulares sobre las cuales se asientan las formas de organización social y el aprovechamiento de los recursos naturales.

El desarrollo sustentable debe estar basado en recursos humanos capacitados y en una creciente interacción entre las instituciones, que promueva las políticas ambientales encaminadas al equilibrio regio-

Israel Barrón

Marco Favio

nal, teniendo en consideración las capacidades de carga de los ecosistemas.

Política ambiental

Debe incorporarse la dimensión ambiental dentro de las políticas fiscales, urbanas, comerciales, industriales, de educación; de desarrollo regional, agropecuario y forestal; de lucha contra la pobreza y tenencia de la tierra; de un plan de energía, de transporte, de pesca y demografía.

En el desarrollo sustentable también es necesario considerar una evaluación de los propósitos y las medidas de progreso. La identificación y definición de sectores que midan el desempeño ambiental, daría la posibilidad de evaluar la sustentabilidad del ambiente, dado que en la actualidad no existe un conjunto de indicadores ambientales que ayude a evaluar las tendencias o estimar la efectividad de los esfuerzos sociales para mantener la calidad ambiental y el buen uso de los recursos naturales.

Este aspecto es primordial para el desarrollo de una administración pública moderna, en donde se cuente con eficientes instrumentos de evaluación de la función pública, algo que sin duda contribuye a ganar la confianza de la ciudadanía en la acción gubernamental.

Lograr que la sociedad acceda a mejores niveles de vida, en los términos en que señala el desarrollo sustentable, será para México el gran reto del siglo XXI, porque no existe ya tiempo para experi-

mentos sobre la planeación del desarrollo nacional. Es hora de tomar la realidad del país de manera objetiva y no como se quisiera que fuera. Verdad de perogrullo, pero que adquiere dimensiones dramáticas cuando se constata una y otra vez el fracaso de múltiples políticas emprendidas con anterioridad.

México debe transitar, en el siglo XXI, hacia una sociedad informada y participativa, porque estas características coadyuvan al fortalecimiento de la democracia. ¿Cómo imaginar una sociedad democrática con un pueblo ignorante?, ¿cómo pedir participación en la toma de decisiones, si no se tiene información?

Conforme las sociedades van complejizando sus estructuras –debido al aumento de población, de los procesos productivos, de las interrelaciones en los planos de comunicación, de la comercialización, etcétera– es necesario generar las respuestas sociales e institucionales.

La información ambiental ha sido uno de los principales instrumentos que se ha desarrollado para fortalecer y avanzar la gestión ambiental a planos de mayor calidad, como un componente cada vez más central en la generación de política.

El uso de la información para fines de gestión ambiental y como política de gobierno crece cada vez más en intensidad y en exigencias de cantidad y calidad.

Desde lo más elemental, como llenar vacíos y abatir el desconocimiento, hasta el elevado y complejo plano de transitar por procesos de producción –a veces de participación mixta– con formulaciones que responden a la normatividad y control de calidad, la información es un fenómeno inherente al quehacer gubernamental, particularmente al que se refiere al aspecto ambiental.

Desde la primitiva recolección de datos –a la luz de disciplinas tradicionales y originarias de la cuestión ambiental– hasta la compleja elaboración de redes y cruce de variables y fuentes para formular sistemas de medición (evaluación), la información se ve sujeta a una dinámica permanente. De ahí que sea preciso reconocer a cada momento la naturaleza de dicha información y expresarla en su función legítima, es decir, como transcripción de la realidad, alejada de todo tipo de intereses o subjetividades.

El propio crecimiento de las distintas formaciones socioeconómicas vive un grado de conexión tal que, de forma sustancial y cualitativa, se encuentran involucradas y enlazadas una con otra. A esto se ha dado en llamar la sociedad globalizada y se pone énfasis en las finanzas, el comercio y los medios de comunicación.

México es ya parte de procesos de integración comercial; la presencia de nuestro país en los circuitos financieros y bursátiles no es nada despreciable. Para todo ello se requiere de una sociedad informada. Pero, ¿cómo hacer para el cúmulo de información generada en las distintas instancias –tanto del poder público como en los ámbitos productivos– llegue también a los sectores mayoritarios de la población? Si en realidad queremos una sociedad moderna –que no modernizada– y sustentable, se debe hacer realidad el derecho del público a la información y a un medio ambiente sustentable, estipulados en la Constitución General de la República.

En la medida en que tanto la participación ciudadana como el derecho a la información son procesos que se desarrollan cada vez más, existe la necesidad, por un lado, de impulsar la demanda de información y, por otro, de que la sociedad esté capacitada para utilizarla e interpretarla.

Partiendo de la base de que las comunidades informadas con objetividad pueden tomar mejores decisiones para salvaguardar sus intereses y derechos, y de que la capacidad de la sociedad civil para manejar la información permitirá también la apertura para su acceso a la misma, puede generarse un círculo virtuoso en el cual mientras mejor informada esté la sociedad, su participación pasará de la mera denuncia a la elaboración de propuestas concretas, viables y comprometidas.

La información, para ser objetiva, debe deslindar efectivamente la procedencia y alcance de los datos que la conforman y procurar el máximo de vinculaciones posibles y pertinentes, tanto en el campo estrictamente científico como en relación con el aspecto social. De esta forma, la objetividad se convierte en el constructo que permite confluir lo científico y lo social en el proceso de aproximación a la realidad. Asimismo, permite proyectar la información hacia un ejercicio constante de retroalimentación entre los ámbitos natural y social, alcanzando logros útiles para el avance a estadios superiores, en el reflejo de la realidad por la información. Si la investigación fracciona, discierne y explora, el conocimiento y la información resumen, aglutinan y construyen.

El México del siglo XXI debe ser sustentable, informado y participativo; sólo así será posible establecer una sociedad sin las tan marcadas contradicciones actuales y en la cual se eleven sustancialmente los propósitos comunes de sus ciudadanos.

¿Qué cosa son las **nubes**?

Alejendro Osorio Ibáñez*

Pronto el cielo se opaca y estremece,
y el aguacero se desencadena.
Septiembre ruge, la nubada crece,
y cada vez que el horizonte truena,
la soberbia de Aquiles resplandece
y el viento gime con la voz de Helena.
Alfonso Reyes

Marco Favio

Sombra luminosa. Densidades aéreas. Gritería lenta de viento. Implosiones. Geografía fija. Disipación constante. Revuelta. Abandono. Navegación. Arquitectura. Presagio. Inminencia. Torres de luz. Sucesión quieta. Excavaciones. Alianzas. Rupturas. Conflagraciones. Volubilidad. Cambio. Orilla. Precipicio... Noche.

El título de este ensayo corresponde a un film de Pier Paolo Pasolini. Pero la pregunta surge mucho antes, de un verso de Píndaro: "el cielo de espesas nubes o el cielo abundante de nubes". Surge de Lucrecio y su libro: *De la naturaleza*. Surge de las nubes oscuras.

Ver de verdad o querer ver de verdad es casi imposible si antes no nos hemos detenido, al menos un instante, a mirar como los antiguos: hacia arriba.

Bóveda celeste, galería nocturna, danza de astros, profundidad lejana, cercanía distante o cielo, el universo está sobre nosotros y literalmente en todos lados.

Descifrar las formas de las nubes, mirar su lógica vana es descubrir no la luz sino la oscuridad, descubrir no el espacio sino el tiempo. Nube: paradoja.

Las nubes y el sol nos impiden ver más allá y sin embargo nos dejan ver. Pero ¿qué es lo que vemos? Espacio profundo. Tiempo dilatado. Luz de los cuerpos. Noche del alma.

Las nubes son lo que no son. Su luz, su blancura: simulacro y fijeza simulada, errante; son también sombra, negrura, realidad limitada, itinerante. Densidad y peso, avalancha negruzca, explosión, escapada lenta, huida.

* Poeta (México, 1959), estudió la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación en la UNAM y realizó estudios de posgrado en Letras Clásicas en el Doctorado de la Universidad Complutense de Madrid, España. Ha publicado en diferentes revistas y suplementos. Está por publicar un libro de poemas y prepara un libro de ensayos breves sobre pintura.

Israel Barrón

Las nubes no se funden, apenas se alían por un segundo, se separan. Su materia es su destino. Agua sujeta por los movimientos del aire, ninguna nube es igual a otra; no son en sí mismas sino que forman parte de otras formas: indecisión venturosa. Con gran paciencia construyen de la destrucción.

Octavio Paz ha escrito en un poema que las nubes son "Maestras de los ojos...". Tiene razón. Sin embargo, yo no aprendí a ver por las nubes; aprendí a ver, a mirar, por los árboles y por una mujer.

Sí, esos árboles estaban colmados de nubes; en ocasiones "nubes blancas a un tiempo sólidas y aéreas", la mayoría de las veces nubes oscuras.

En órbita constante, las nubes van y vienen, se quedan y estallan sobre las arboledas y sobre mis "pasos perdidos". Fatalidad.

También había nubes en los abismos de un charco o en los jardines de la memoria, por donde caminaba con los pies descalzos. Pero sobre todo las nubes han sido para mí: sombra.

Tormenta. Preludio. Frescura. Olor a agua y viento que corre. CUANDO era niño me preguntaba a dónde iban las nubes y si esas nubes eran las mismas de otros sitios lejanos. Hoy, hace unos años en España, al mirar la serranía juntarse con las nubes, me preguntaba algo similar. Sí, las nubes de Madrid, París, Roma o México no son muy distintas. ¿Lo son mis preguntas?

Mi interés por los seres, mitologías y cosas que se ven en las nubes fue más bien menor, pasajero vistazo y nada más. Había algo más importante que me atraía de las nubes: su volubilidad. Dice el diccionario, su genio voltizo. ¿Pero tienen las nubes voluntad? No. Tienen algo peor: destino. En el sentido de Eimarmene, hijo del Caos y de la Noche. Destino no mortal sino fatal. Su destino es regresar al círculo inagotable. Destino: fuerza fatal. Encadenamiento.

Frente a su constancia y aparente consistencia, las nubes son cambio constante. Jorge Luis Borges escribió dos poemas que pueden orientarnos un poco.

Nubes (I)

No habrá una sola cosa que no sea
una nube. Lo son las catedrales
de vasta piedra y bíblicos cristales
que el tiempo allanará. Lo es la Odisea,
que cambia como el mar. Algo hay distinto
cada vez que la abrimos. El reflejo
de tu cara ya es otro en el espejo
y el día es un dudoso laberinto.
Somos los que se van. La numerosa
nube que se deshace en el poniente
es nuestra imagen. Incesantemente
la rosa se convierte en otra rosa.
Eres nube, eres mar, eres olvido.
Eres también aquello que has perdido.

En el primer verso leemos: "No habrá una sola cosa que no sea/ una nube". No existirá nada que no se convierta en nube con el tiempo, la degradación, los ciclos naturales y la muerte. Todo será, a la manera de Heráclito, un círculo: agua, tierra, agua, alma, agua, tierra, fuego, aire, viento: nube.

> La vida del fuego viene de la muerte de la tierra, y la del aire de la muerte del fuego; la vida del agua viene de la muerte del aire, y la de la tierra de la muerte del agua. La muerte del fuego da nacimiento al aire y la muerte del aire da nacimiento al agua. La muerte de la tierra engendra el agua, la muerte del agua engendra el aire, la muerte del aire engendra el fuego, e inversamente.

Diógenes Laercio sigue también a Heráclito:

> El fuego, condensándose, se licúa, y cuando se espesa más, se hace agua, y cuando el agua se coagula, se transforma en tierra: éste es el camino que baja. Luego la tierra se funde de nuevo; nace de ella el agua y de ésta todo lo demás, con lo cual relaciona, por así decir, todas las cosas a la exhalación del mar: éste es el camino que sube. Las exhalaciones se elevan de la tierra y el mar; las unas son claras y puras, las otras oscuras…

Aétio, en su *Colección de opiniones de los filósofos,* sostiene que Heráclito afirma que el principio de todas las cosas es el fuego.

> En el fuego las cosas vienen y es en el fuego en donde terminan. Cuando él se apaga, todo se forma en el universo. Primero sus partes más densas estrechándose forman la tierra; enseguida cuando la tierra se afloja por la acción del fuego, se produce el agua, y cuando ésta se evapora, nace el aire. Y de nuevo el Universo y todos los cuerpos son devorados por el fuego en el incendio general.

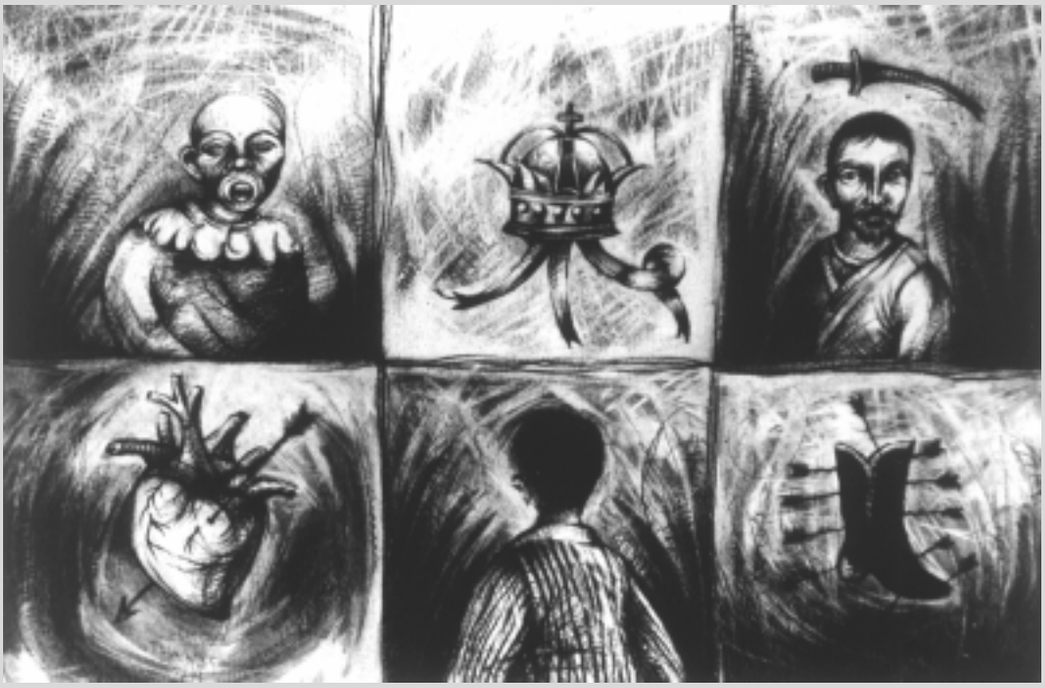
Los libros, los árboles, los poemas de Tibulo, los mapas, las obras de arte, el jardín de Epicuro, las Heroidas de Ovidio, las brújulas, el Neckar, los pájaros, la sangre… Todo será nube.

El otro sentido del primer verso del poema de Borges es: todo puede parecer una nube o mejor dicho una nube puede parecer todo. Configuración, mitología, álgebra, pesadilla, figuraciones, insomnio.

Del tiempo futuro de la advertencia volvemos a la afirmación del presente para cambiar una vez más –como las nubes, al futuro: "Lo son las catedrales/ de vasta piedra y bíblicos cristales/ que el tiempo allanará". Aun las pesadas y proféticas catedrales son nubes; ligeras y tenues realidades en la historia son también disipación que el tiempo vencerá.

"Lo es la Odisea/ que cambia como el mar. Algo hay distinto/ cada vez que la abrimos". Cambio constante, los grandes poemas antiguos, como el mar, como las nubes, cambian sin cambiar. Son distintos y son los mismos después de más de dos mil años. Cambian con las lecturas, las navegaciones y el viento. Cambian como nosotros cambiamos para ser los mismos cada día. Reflejo insostenible. Día duradero y día de cada día. Día nuevo y distinto, idéntico al otro día. Interrogación constante, asombro de estar vivo.

"Somos los que se van. La numerosa/ nube que se deshace en el



Israel Barrón

poniente/ es nuestra imagen". Somos los que morimos. Sin saber nuestro destino, ya lo conocemos. Como la nube que se deshace, nosotros también nos iremos. Seremos nube y mundo, seremos agua y cielo, seremos fuego y noche. "Incesantemente" seremos lo que somos: aquello que es nuestro. Lucrecio lo vio muy bien: Nada muere del todo.

Nubes (II)

Por el aire andan plácidas montañas
o cordilleras trágicas de sombra
que oscurecen el día. Se las nombra
nubes. Las formas suelen ser extrañas.
Shakespeare observó una. Parecía
un dragón. Esa nube de una tarde
en su palabra resplandece y arde
y la seguimos viendo todavía.
¿Qué son las nubes? ¿Una arquitectura
del azar? Quizá Dios las necesita
para la ejecución de Su infinita
obra y son hilos de la trama oscura.
Quizá la nube sea no menos vana
que el hombre que la mira en la mañana.

"Por el aire andan plácidas montañas/ o cordilleras trágicas de sombra/ que oscurecen el día". Sean los cirros, estrías blancas, formadas de agujas de hielo muy finas que se mantienen a mucha altura en las capas altas de la atmósfera. Nubes blancas y ligeras de aspecto fibroso. Sean los cúmulos –así parece, gruesas nubes blancas de contornos redondeados, que aparecen en los días calurosos, que semejan montañas nevadas con bordes brillantes y desarrollo vertical.

Sean estratos, nubes de poco espesor en forma de capas, fajas horizontales y bandas paralelas al horizonte, que aparecen en la puesta del sol.

Sean nimbos –así parece, nubes negruzcas que se hallan muy cerca del suelo y se resuelven en lluvia. Capa de nubes casi uniforme, formada por cúmulos confundidos. Nubes que se presentan en capas espesas, de color gris oscuro, sin formas definidas y con los bordes desgarrados; características de la lluvia. Nubes bajas, densas y oscuras.

Aquellas que "se las nombra nubes", viajan y vagan entre el juego y la gravedad, entre el solaz y el mal. Imperturbables o herméticas, volátiles o densas, las nubes por el aire semejan montañas blancas o cordilleras oscuras que irrumpen, nieblan e inundan la tierra.

"Las formas suelen ser extrañas./ Shakespeare observó una. Parecía/ un dragón. Esa nube de una tarde/ en su palabra resplandece y arde/ y la seguimos viendo todavía".

Zoología fantástica, catálogo de monstruos, abecedario de criaturas, alacena de hienas, jardín evanescente, mina de perplejidades, festín de fauna, figuras, efigies, aspectos, imágenes… las nubes son extrañas.

Hamlet: ¿No ves allí aquella nube que parece un camello?
Polonio: Cierto, así en el tamaño parece un camello.
Hamlet: Pues ahora me parece una comadreja.
Polonio: No hay duda, tiene figura de comadreja.
Hamlet: O como una ballena.
Polonio: Es verdad, sí, como una ballena.

¿Qué es lo que forma las nubes? Aristófanes nos habla del húmedo aliento de las revueltas Nubes, que se ostentan en rayos refulgentes. Del aéreo vuelo de las Nubes bellas. Aves de pico curvo que por los aires vuelan. Tempestades que nacen de las húmedas Nubes…

Agua; movimiento; átomos; aire; viento; vuelo; pesadez ligera.

> ya sea que cubráis las sacras nevadas cumbres del Olimpo, o que estéis formando el coro en los jardines de Océano vuestro padre, para que las Ninfas bailen, o bien en las desembocaduras del Nilo estéis llenando las áureas ánforas, o que estéis en el Mar Meotis, o en las rocas de la cima del Mimas.

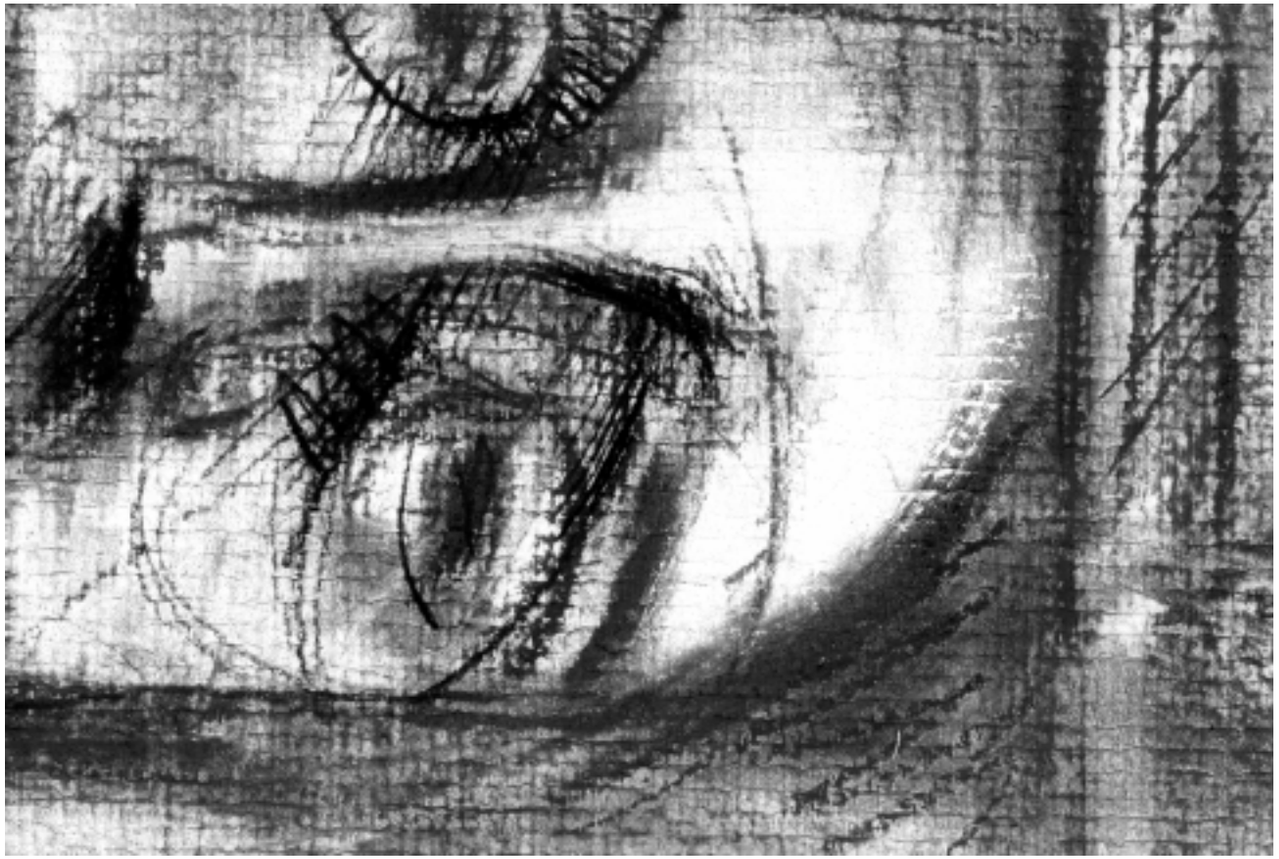
Piadosas nubes que reciben ofrendas; atisbantes de lejanas cúspides y de tierras reverenciadoras, atisbantes de los templos y las estatuas, de los sacrificios y la devoción.

Nubes impías, incontenibles y crueles.

Escuchemos a Aristófanes:

> Estrepsiades: Dime ahora… ¿Si son nubes por qué razón se manifiestan como mujeres? Esas nubes de arriba no están conformadas así.
> Sócrates: Vamos a ver… ¿Qué cosa son?
> Estrepsiades: Bien a bien no lo sé. Ciertamente parecen como copos de lana largos, largos, pero mujeres, no: ¡Por Zeus que no: éstas que vienen tienen narices y las nubes que veo no!
> Sócrates: Responde ahora, que voy a preguntarte.
> Estrepsiades: Dime desde luego qué quieres saber.
> Sócrates: Cuando ves para arriba, ¿no has visto una nube que parece un centauro, o un leopardo, o un lobo…?
> Estrepsiades: Por Zeus que sí. ¿Y eso qué?
> Sócrates: Se mudan en lo que quieren. Si ven, por ejemplo, a uno de larga cabellera, un hijo de Jenofonte, digamos, para burlarse de su locura, toman la apariencia de centauros.
> Estrepsiades: Y si miran a un ladrón del dinero del pueblo, por ejemplo, un Simón, ¿qué hacen?
> Sócrates: Mudan su figura y se transforman en lobos, para dar a entender mañas de ése.
> Estrepsiades: Entiendo. Por eso, ayer que vieron a Cleónimo que arrojaba su escudo por tierra para escapar, ante tal cobardón ellas se mudaron en ciervos.
> Sócrates: Pero ahora, como ves, les bastó ver a Clistenes y al momento se convirtieron en mujer.

Las nubes únicas, eternas, regresan; resplandecen en un poema o en una pintura y arden en el fuego constante. Arden siempre para verlas todos los días y todas las noches. Nubes egregias. Nubes incontables. Nubes en Homero y en Dante. En Virgilio y en Cervantes. Nubes en Sófocles, en Goethe, en Shakespeare y en Sor Juana...



Israel Barrón

"Lumen in coelo", también nubes oscuras. "¿Qué son las nubes?" Arquitectura, azar, vacío, sustancia". "Trama oscura".

II

LUCRECIO en el libro sexto *De la naturaleza* en su "Origen de las nubes", nos da una idea más:

> Se acumulan las nubes cuando una multitud de sus átomos volando en las altas regiones del cielo se juntan de repente, átomos algo ásperos, capaces de mantenerse trabados entre sí, aunque con ligazón floja. Éstos empiezan dando origen a nubes pequeñas; después éstas se reúnen y agregan unas contra otras, crecen en tamaño por su reunión y son arrastradas por los vientos hasta el momento en que estalla una furiosa tormenta.
>
> Ocurre asimismo que las cimas de los montes, cuanto más se acercan al cielo, más sus alturas parecen humear envueltas de continuo en la oscura niebla de una nube sombría, porque cuando se forman las nubes, antes de que su sutileza sea perceptible a la vista, son arrastradas por los vientos y aglomeradas en las cumbres montañosas. Allí sucede por fin que, congregadas en una masa mayor y hechas más densas, se hacen visibles, al tiempo que parecen surgir del vértice del monte en dirección del éter. Pues cuán ventosas son las regiones superiores, lo declara la realidad y nuestra experiencia cuando escalamos una alta montaña. Que, además, un gran número de átomos se levantan, por una ley natural, de la superficie del mar, lo declaran las ropas tendidas en la costa, por la humedad que en ellas se adhiere. Lo cual hace más verosímil que una gran cantidad de átomos se eleven de la salada agitación del mar para engrosar las nubes, pues estas dos humedades son de naturaleza afín. Por otra parte, de todos los ríos y de la misma tierra vemos surgir nieblas y vapores que son de este modo emitidas hacia arriba como un aliento, velan el cielo con su oscuridad y poco a poco se van congregando para formar los nublados. Pues el calor del éter, portador de signos, las oprime también desde arriba y, condensándolas, cubre el azur con el cendal de sus nubes.
>
> A veces entran también en nuestro cielo cuerpos del exterior, productores de nubes y nimbos volantes. Pues ya enseñé que la suma de átomos es innumerable, e infinita la profundidad del espacio, y expliqué con cuánta velocidad se movían los cuerpos, y cómo en un instante podían recorrer inconcebibles distancias. No es, pues, de extrañar, si a veces en un breve momento la tempestad y las tinieblas cubren mares y tierras con vastos nubarrones arriba suspendidos, ya que por los conductos abiertos en todo el éter y por los que podríamos llamar respiraderos del ingente mundo, los elementos encuentran, todo alrededor, salidas y entradas.

EL *NUEVO Diccionario Latino–Español Etimológico* de Morante, aumenta la confusión –no en el sentido de duda sino en el de reunión. Nube, de la raíz *nub,* tiene distintos frutos y hojas extrañas.

Nubes, para Cicerón: nube; para Virgilio: vapor; para Horacio: tristeza, pesadumbre; para Tito Livio: mancha, sombra, oscuridad…

Nubifer: nublado. Nubificus: nebuloso. Nubigena: engendrado de una nube.

Nubiger: cubierto de nubes. Nubila: las nubes, los nublados.

Algo más. Más preciso. Nimbosus, para Ovidio: cargado de nubes, tempestuoso, lluvioso; para Virgilio: tan alto como las nubes, que se pierde en las nubes. Nimbus, para Cicerón: lluvia repentina, tempestad, nube cargada, desgracia repentina; para Virgilio: viento que trae nubes tempestuosas.

Sus acepciones son diversas. Su sentido es único: entre. Intervalo, relación, reciprocidad. Estado intermedio. Acción incompleta. Las nubes son y no son luz. Su luz no es enteramente suya. Tampoco su sombra. Están sin estar, entre el espacio y la tierra; entre la vida y la muerte. Para ser dejan de ser.

Islas del cielo, soplo en un soplo suspendido,
¡con pie ligero, semejante al aire,
pisar sus playas sin dejar más huella
que la sombra del viento sobre el agua!

¡Y como el aire entre las hojas
perderse en el follaje de la bruma
y como el aire ser labios sin cuerpo,
cuerpo sin peso, fuerza sin orillas!

Octavio Paz

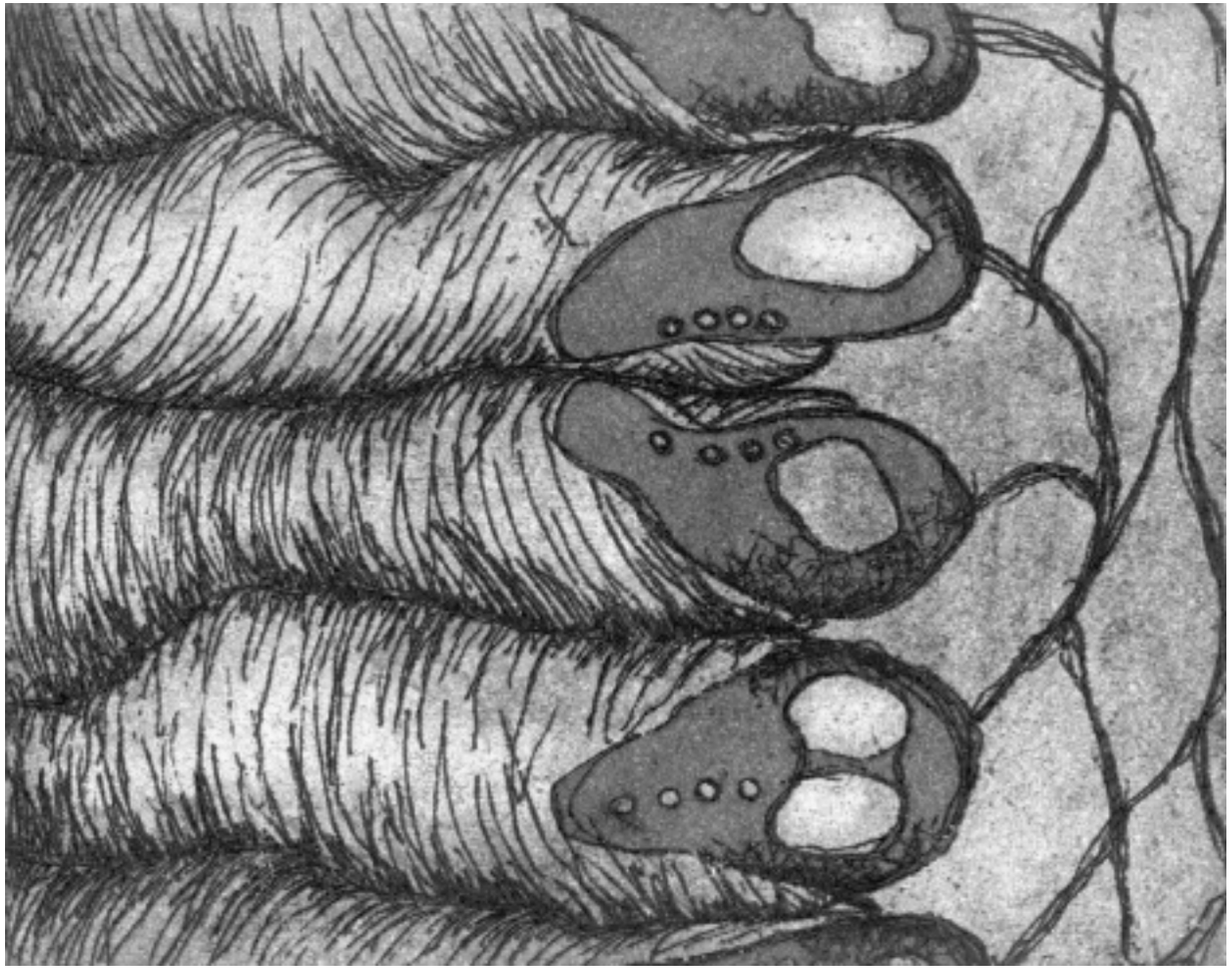
III

En vano a largo los brazos
al vuelo de mis fantasmas:
a la nube de Ixión,
en vano Ixión abraza.
Alfonso Reyes

Ixión, héroe tesalio, hijo de Flegias y Perimela, se enamoró de Día, hija de Dioneo (o Deyoneo o Eoneo o Deioneo). Por promesas incumplidas de Ixión a Dioneo, éste, afrentado y en venganza, reclama y roba lo que cree corresponderle. Ixión mata a su suegro. Errante expía su crimen. Sólo Zeus apiadado por la constante persecución de las Erinias a Ixión, se compadece y lo lleva al Olimpo.

Escuchemos a Píndaro:

> sentado a su lado, admitido a compartir su vida feliz, no pudo soportar una felicidad tan grande, y su alma insensata se atrevió a concebir amor por la diosa que comparte el afortunado de Júpiter. Su audacia le impulsó hasta el más soberbio de los delitos; pero pronto experimentó la suerte que merecía, con las torturas de un suplicio espantoso.
>
> Llevaba encima la pena de dos faltas: era el primero de los hombres que, por criminal alevosía, vertió la sangre de uno de los suyos; y después, en los vastos palacios del Olimpo, atentó al honor de la esposa de Júpiter. ¡Ay! ¿Por qué el hombre no adopta siempre sus deseos a su propia condición? Este amor sacrílego debía precipitarle en un abismo de infortunios.
>
> Su espíritu perseguía a ciegas a un fantasma seductor. Era una



Marco Favio

> Nube que descansaba a su lado, muy parecida, en apariencia, a la ilustre reina del cielo, hija de Saturno; el arte de Júpiter había formado esta bella y mentirosa imagen que debía perder a Ixión.

Ardid de Zeus, dio la figura y el encanto de Hera a una esclava; imagen formada de nubes, a la que Ixión en un lugar solitario obliga a tener amores. "Dulce ficción [...] Hermosa Calamidad". Zeus indignado lanza uno de sus rayos y precipita a Ixión al Tártaro, donde atado a una rueda encendida y con serpientes, que gira sin cesar, cumple eternamente su castigo.

La falsa Hera se llamó Nefele: nube. Neféle de la raíz *néfos:* nube; oscuridad, tinieblas, muchedumbre, región de las nubes, cielo, barullo, confusión.

Las nubes son y no son. Sustancia aérea, volátil. Espejismo. Realidad inusitada. Inagotable finitud. Apariencia. Cambio constante.

Nubes portadoras del relámpago y el trueno."¡Oh nubes incansables [...] vapores de fácil movimiento [...] diosas grandes para el inactivo".

Nubes determinación constante, quietud en movimiento; se hacen y se deshacen "y no acaban de hacerse, siempre en tránsito hacia su forma venidera".

Sean las nubes de José María Velasco o la nube negra que vio Trínculo; las nubes de Gerardo Murillo, de Ptolomeo, Platón o Galileo; El *Tratado del cielo* de Aristóteles o las nubes de Rilke que se elevan y "son puras ascensiones secretas". Sean las nubes de alta velocidad o las nubes del Greco en Toledo. Sea la nube que de tan oscura obligaba a Alfonso Reyes a encender la vela. Nube grave, errante sin dirección. SEA LA nube que arrebató a Paris de la broncínea lanza de Menelao ("Paris gandul: la nube que te arropa,/ si la diosa te nos escamotea,/ me alegraré que como esponja sea/ y que te haya dejado hecho una sopa") o la negra nube de pesar que envolvió a Laertes ante las palabras de Epérito. Las nubes no son muy distintas a los hombres y a las mujeres. Su condición es la volubilidad; su destino el cambio. Como las nubes, los hombres y las mujeres son otros sin dejar de ser sí mismos. Unas y otros están hechos de tiempo. Sí, una diferencia: los seres humanos nos vamos a morir.

"Quizá la nube, como lo escribió Borges, sea no menos vana/ que el hombre que la mira en la mañana". Nube, oscuridad, movimiento, maravilla, es decir, paradoja; bruma, vapor, fijeza, gota sobre la piedra, piedra sobre la luna, constante constante… nube nocturna… agua.

"De la nube oscura surge el rayo".

Poemas para tatuarse

sobre tu piel

Raymundo Aguilera Cordova

Para Eli

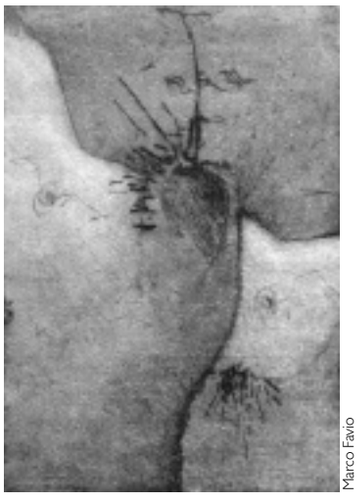
I

EN LOS lejanos ríos de la tirria
desaparecidos poetas
soñaron en el instante mismo de su muerte
lirios tatuados de luz y humedad

Quién secará los mares
quién aplacará los vientos
mientras sus frutos pierden
el insípido sabor de la tristeza

Alguien me dijo alguna vez:
los tatuajes son frutos
de ansiosas lagartijas
cobijando la arena

De otra manera
tejedora marina
qué sentido tendría hilar las gotas
de los calatos jardines del Emú



Marco Favio

II

Recorrer el templo salado de los dioses
es incendiar la noche con tus ojos
admitir que nada existe
en el geco de azules caracolas

Es, a mi parecer, soñar en zigzag las palabras
los mares infectados de alcatraces
a los que te has acostumbrado a navegar

Despídete del templo ya nada queda en pie
los cactus se llenaron de agua y las alcachofas
perdieron su sabor

Arrostra mi cuerpo filoxera
es cuestión de minutos
aunque tras mi disfraz de mastuerzo
se encierre la quebradiza espuma del Egeo

III

Cuando el vaivén del péndulo se detenga
me acercaré al mar de tus heridas aguas
al Ecuador libre y viajero
a donde te escondes en este preciso momento
en que me espanto del hombre que soy

Sabes:
en el lado izquierdo de mi afilado corazón
acallados están los aleteos de los días
anochecidos en tu enclavado tatuaje del silencio

Eres la pluvial cantera de mis huesos
el olíbano empedrado de mi cuerpo
la inmensidad que acecha doblándome
desde el punto geométrico donde
emanaron nuestros gecos

IV

En qué hemisferio de tu cuerpo
nacerán las ciudades
que soñaron los poetas

En qué acuático abanico crecerá
la piedra que oculte
tu ausencia

En qué lugar de tu Atlántida tierra
vivirá mi voz y mi fuerza
para pronunciar tu templo

En qué recóndito desierto
sanarán los gecos
de mi fallido vuelo