

Universidad Autónoma Metropolitana  
Rector General, doctor José Luis Gázquez Mateos  
Secretario General, licenciado Edmundo Jacobo Molina

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco  
Rectora, doctora Patricia Elena Aceves Pastrana  
Secretario de la Unidad, doctor Ernesto Soto Reyes Garmendia

División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Director, doctor Guillermo Villaseñor García  
Secretario Académico, licenciado Gerardo Zamora Fernández de Lara  
Jefe de Publicaciones, licenciado Edmundo García Estévez

Colección La Llave

Comité editorial

Martha Eugenia Salazar Martínez

Roberto M. Constantino Toto/Dolly Espínola Frausto/Berta Esther Fernández Muñiz/María Isabel García Rodríguez

Edición: Rosario Cobo/Colectivo El Atajo

Foto de Portada: *La Trinitaria, Chiapas, 1994. Toma de tierras.* Víctor Mendiola

Diseño de portada y formación de interiores:

Arturo Delgadillo Pérez: Arte y Diseño

Primera edición, enero 1999

D.R. © 1999, Laura Randall

D.R. © 1999, El Atajo Ediciones

D.R. © 1999, Universidad Autónoma Metropolitana

El Atajo Ediciones, S.R.L.

Vito Alessio Robles No. 76

Col. Florida, Del. Álvaro Obregón

01030, México, D.F.

UAM Unidad Xochimilco

Calzada del Hueso No 1100

Col. Villa Quietud, Coyoacán

04960, México, D.F.

ISBN 968-5071-01-2

Impreso y hecho en México/ Printed and made in Mexico

# REFORMANDO LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

editora, LAURA RANDALL

## Agradecimientos

La aparición de este libro fue posible gracias a un esfuerzo colectivo. En primer lugar, agradecemos a Laura Randall su interés por publicarlo en español, así como haber conseguido el apoyo de la Universidad de Columbia para gran parte de las traducciones. También reconocemos la valiosa colaboración de Ana Grinberg Krasnopolksi y Juan Cristian Gutiérrez Maupomé, quienes pusieron en español la mayoría de los textos; Marcó del Pont Lalli tradujo la ponencia de Victor Toledo, Hélène Blocquaux Laurent la de David Mayhre y Javier Fuentes Maya revisó del artículo de Janvry, Sadoulet, Davis y Gordillo. Agradecemos igualmente a Armando Bartra, Jorge Luis Ibarra Mendivil y Neil Harvey el que nos hayan facilitado las versiones en español de sus ponencias. Un reconocimiento, por último, a Arturo Delgadillo por su paciencia y profesionalismo en la formación de interiores y diseño de portada, así como a Carlos Beltrán Palma, nuestro esforzado impresor.

Índice de cuadros y gráficas	VIII
Autores	XI
1. Introducción <i>Laura Randall</i>	3
2. Palabras iniciales <i>Aaron W. Warner</i>	15
<b>Panel I. Introducción a la Reforma Agraria</b>	
3. Introducción al Panel I <i>Carlota Botey</i>	19
4. Las políticas e ideas agrarias de las facciones revolucionarias mexicanas dirigidas por Emiliano Zapata, Pancho Villa y Venustiano Carranza <i>Friedrich Katz</i>	27
5. La Reforma Agraria mexicana, 1934-1991: ¿Éxito o fracaso? <i>William C. Thiesenhusen</i>	47
6. Cambios recientes en la Constitución Mexicana y su impacto sobre la Reforma Agraria <i>Jorge Luis Ibarra Mendivil</i>	65
7. Panel I. Introducción a la Reforma Agraria: Discusión	81
<b>Panel II. Las consecuencias económicas de la Reforma Agraria: ¿Quién gana y quién pierde?</b>	
8. Introducción al Panel II <i>Kirsten Appendini</i>	85

9.	Reformas al sector ejidal: de la Reforma Agraria al Desarrollo Rural <i>Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet, Benjamin Davis y Gustavo Gordillo</i>	93	
10.	Una encuesta de opinión en el campo, 1994 <i>Daniel Covarrubias Patiño</i>	139	
11.	Créditos agrícolas adecuados: pieza faltante de la Reforma Agraria mexicana <i>David Myhre</i>	153	
12.	Panel II. Las consecuencias económicas de la Reforma Agraria: ¿Quién gana y quién pierde?. Discusión	183	
<b>Panel III. La Reforma Agraria, las organizaciones agrarias y la estructura de la política mexicana</b>			
13.	Introducción al Panel III <i>Merilee S. Grindle</i>	189	
14.	Efectos de las reformas del Artículo 27 en Chiapas: Resistencia campesina en la esfera pública neoliberal <i>Neil Harvey</i>	197	
15.	Un persistente leviatán rural <i>Armando Bartra</i>	225	
16.	Opciones electorales nacionales en el México rural <i>Jonathan Fox</i>	243	
17.	Panel III. La Reforma Agraria, las organizaciones agrarias y la estructura de la política mexicana. Discusión	277	
<b>Panel IV. Uso de la tierra y el medio ambiente</b>			
18.	De la tenencia de la tierra, bosques y agua: El impacto de las reformas al Artículo 27 en el medio ambiente mexicano <i>David Barton Bray</i>	281	
19.	Campesinos, agua y Estado: Diferentes perspectivas de la transferencia <i>Scott Whiteford y Francisco A. Bernal</i>	291	
20.	Reformando los bosques: De los bosques comunitarios a la silvicultura corporativa en México <i>Matthew B. Wexler y David Barton Bray</i>	309	
21.	Las consecuencias ecológicas de la Ley Agraria de 1992 <i>Víctor M. Toledo</i>	325	
22.	Panel IV. Uso de la tierra y el medio ambiente. Discusión	343	
<b>Panel V. Reforma Agraria, derechos de propiedad y migración</b>			
23.	¿Qué está en juego? La reforma de la Reforma Agraria en México <i>Linda Green</i>	349	
24.	La configuración cambiante de los derechos de propiedad bajo la reforma del ejido <i>Luin Goldring</i>	355	
25.	¿Demasiado poco, demasiado tarde? El impacto del Artículo 27 en las mujeres de Oaxaca <i>Lynn Stephen</i>	381	
26.	Emigración a los Estados Unidos y el futuro del ejido: redefinición de compromisos para con el ejido en un poblado michoacano <i>Sergio Zendejas</i>	405	
27.	Panel V. Reforma Agraria, derechos de propiedad y migración. Discusión	429	

## Índice de cuadros y gráficas

### Cuadros

1.1 Uso de la tierra y tenencia por tipo general, 1988	9
9.1 Tipología de ejidatarios por regiones geográfica, 1990 y 1994	101
9.2 Cambios en el área de maíz	102
9.3 Tecnología para la producción de maíz por tamaño de propiedad, 1990-1994	105
9.4 Características de los productores de maíz de acuerdo a sus relaciones con el mercado de maíz, 1994	107
9.5 Fuentes de crédito por tamaño de propiedad, 1994	109
9.6 Pertenencia a organizaciones, 1990-94	112
9.7 Fuentes de ingreso por tamaño de propiedad, 1994	114
9.8 Migración por tamaño de propiedad, 1994	115
9.9 Ecuaciones de ingreso, por tamaño de propiedad	122
9.10 Ecuaciones de ingreso, por etnia	125
9.11 Ecuaciones de ingreso, pobres contra no pobres	129
11.1 Créditos bancarios para el sector agrícola, 1988-93	164
11.2 Actividades crediticias del FIRA, 1988-93	165
11.3 A Acceso al crédito agrícola en México en 1991	166
11.3 B Acceso al crédito agrícola en Chiapas en 1991	167
11.3 C Acceso al crédito agrícola en Jalisco en 1991	168
11.3 D Acceso al crédito agrícola en el estado de México en 1991	169
11.3 E Acceso al crédito agrícola en Sinaloa en 1991	170
11.4 Financiamiento de BANRURAL, 1988-93	171
11.5 Proporción del área total de maíz financiada por BANRURAL	171
11.6 Financiamiento de BANRURAL, 1988-92	172
11.7 Financiamiento de PRONASOL, 1990-93	172
16.1 Violaciones electorales en las elecciones presidenciales mexicanas en 1994: nacional, urbana y rural	256

16.2 Violaciones del voto secreto en las elecciones presidenciales mexicanas en 1994: nacional, urbana y rural	257
16.3 Fuentes de presión sobre los votantes en las elecciones presidenciales mexicanas en 1994: nacional, urbana y rural	259
16.4 Dos patrones de violaciones electorales	260
16.5 Porcentaje de casillas con representantes de partidos políticos	263
16.6 Estados con menos del 80 por ciento de cobertura de los partidos políticos	265
16.7 Estados con cobertura de partidos de oposición en casillas superior al 90 por ciento	266
16.8 Distribución estatal de la población indígena nacional	268
16.9 Casillas cubiertas por partidos políticos en municipios con más del 5 por ciento de población indígena (%)	269
21.1 Diferencias básicas entre los modos campesino y agroindustrial a partir de nueve características principales	326
21.2 Población de campesinos de pequeña escala en 1990 en una selección de diecisiete países	330
21.3 Número de propiedades y superficie poseída en 1991 en los sectores campesino, de propiedad privada y mixtos en el México rural	332
21.4 Dimensión de las propiedades privadas (en hectáreas) permitidas por la antigua y la nueva Ley Agraria mexicana	337
26.1 Población local y acceso a parcelas agrícolas ejidales, Erícuaro, 1936-60	411
26.2 Población local y acceso a las parcelas agrícolas del ejido, Erícuaro, 1950-91	414
26.3 Distribución de las parcelas ejidales entre grupos de ejidatarios, Erícuaro, 1950, 1965 y 1979	418
26.4 Distribución de las parcelas ejidales entre grupos de ejidatarios, Erícuaro, 1979 principios de 1995	424

---

**Gráficas**

9.1	Fuentes de ingreso por tamaño de propiedad	115
9.2	Porcentaje de cambio en el ingreso por situación de precios	124
9.3	Porcentaje de cambio en el ingreso por fuente, 1995	124
9.4	Porcentaje de cambio en el ingreso por situación de precios	127
9.5	Porcentaje de cambio en el ingreso por fuente, 1995	127
9.6	Porcentaje de cambio en el ingreso por situación de precios	131
9.7	Porcentaje de cambio en el ingreso por fuente, 1995	131
16.1	Oaxaca: Presencia de partidos políticos en los municipios indígenas	270
16.2	Veracruz: Presencia de partidos políticos en los municipios indígenas	271
16.3	Chiapas: Presencia de partidos políticos en los municipios indígenas	272
16.4	Oaxaca, Veracruz y Chiapas: Presencia de partidos políticos en los municipios indígenas	273
21.1	Población total y población agrícola (definida como todas las personas que dependen para su subsistencia de la agricultura, la silvicultura, la caza y la pesca) en 1950, 1970, 1980 y 1990	327
21.2	Población total y población agropecuaria en 1990 para las principales regiones del mundo	328
21.3	Ánálisis energético (insumo-producto) de diferentes tipos de sistemas agrícolas para una hectárea de maíz	329

---

**Autores**

- Kirsten Appendini, El Colegio de México  
Armando Bartra, Instituto Maya, México  
Francisco A. Bernal, Colegio de la Frontera Norte, Mexicali  
Carlota Botey, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México y diputada federal  
David Barton Bray, Fundación Interamericana  
Benjamin Davis, Universidad de California  
Alain de Janvry, Universidad de California  
Jonathan Fox, profesor asociado de estudios latinoamericanos y latinos, Universidad de California, Santa Cruz  
Luis Goldring, Universidad de York  
Gustavo Gordillo de Anda, FAO  
Linda Green, Universidad Columbia  
Merilee S. Grindle, Universidad de Harvard  
Neil Harvey, Universidad de Nuevo México  
Jorge Luis Ibarra Mendivil, Universidad de Sonora  
Friedrich Katz, Universidad de Chicago  
David Myhre, Universidad de California, San Diego; Centro de Estudios Norteamericanos-Mexicanos, Proyecto de investigación sobre la Reforma del Ejido  
Daniel Covarrubias Patiño, Consultor  
Laura Randall, Colegio Hunter, Ciudad Universitaria de Nueva York  
Elisabeth Sadoulet, Universidad de California  
Lynn Stephen, Universidad del Noreste  
William C. Thiesenhusen, Universidad de Wisconsin  
Víctor M. Toledo, Universidad Nacional Autónoma de México  
Aaron W. Warner, Seminarios Universitarios, Universidad Columbia  
Matthew B. Wexler, Universidad de Boston  
Scott Whiteford, Universidad de Michigan  
Sergio Zendejas, El Colegio de Michoacán

- Meza, Miguel. Finanzas y maíz en Guerrero, en Sur, Acapulco, Guerrero, Febrero 1994.
- Moguel, Julio. -El Programa Nacional de Solidaridad, ¿para quién?, en Los nuevos sujetos del desarrollo rural, Cuadernos desarrollo de base, México D. F. 1991.
- a.- El Pronasol en el horno chiapaneco. en El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana, México, D. F. Marzo-Abril 1994.
- Rodríguez, Guadalupe y Torres, Gabriel. El Barzón y COMAGRO: dos estrategias frente a la modernización neoliberal del campo, en Cuadernos Agrarios número 10, México D. F. Julio-Diciembre de 1994.
- Rubio Blanca. Agricultura y productores frente al fin de siglo, en La modernización del sector agropecuario, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México D.F. 1991.
- Steffen, Cristina, De Ita, Ana y Meza, Miguel. La apertura comercial y la nueva política de subsidios hacia los productores de granos básicos, en Cuadernos Agrarios número 7, México D.F. Enero-Junio de 1993.
- Suárez, Blanca. La modernización del campo y la alimentación, (Mecanoscrito), 1993.
- Tellez Kuenzler, Luis. Vamos al grano con Procampo, en La jornada del campo, La Jornada, México D.F. 26 de Octubre de 1993.
- a.- La modernización del sector agropecuario y forestal, FCE, México D. F. 1994.
- Toledo, Carlos., et al., El manejo integrado y los precios del maíz: un estudio de caso en Alcozauca, Guerrero, en Reestructuración económica y subsistencia rural, Colegio de México, México D.F. 1992.
- Warman, Arturo. La historia de un bastardo: maíz y capitalismo. FCE, México D.F. 1987.
- a.- El burocratismo en el sector agrario es un obstáculo para el desarrollo, en Primer Foro sobre Reforma Rural en México, Universidad Autónoma de Chapingo, Texcoco, México 1988.

JONATHAN FOX\*

## Opciones electorales nacionales en el México rural

¿Cómo podemos saber lo que los ciudadanos rurales mexicanos piensan acerca de la política? Diversas perspectivas de investigación ofrecen consideraciones importantes, pero ninguna aproximación combina la diversidad de tendencias múltiples en marcha con indicadores confiables a nivel nacional acerca de los puntos de vista políticos rurales. El grado en el que la rebelión en Chiapas sorprendió a la mayoría de los analistas políticos debe conducir a un gran cuidado al generar conclusiones firmes basadas en extrapolaciones lineales de la punta del iceberg político rural que es visible en cualquier momento.<sup>1</sup> Sin embargo, más que centrarse en las múltiples reacciones ante las reformas gubernamentales a la política rural, este ensayo se concentrará en una dimensión clave de la capacidad de los ciudadanos rurales para expresar sus puntos de vista políticos: el acceso garantizado a una votación secreta. El voto secreto aunque es una condición necesaria, no es suficiente para alcanzar la democracia política, pero sin él, las demás condiciones podrían carecer de efectividad. Esta ponencia analizará los datos acerca del secreto de voto, la presión a los votantes y la presencia de los partidos políticos de oposición en las áreas rurales. Será difícil saber cuáles son los puntos de vista políticos del campesino mientras el proceso electoral no sea libre y justo en las áreas rurales.

N. de E. En este artículo se respetaron las palabras destacadas en *italicas* en el original

\* Estoy muy agradecido al doctor Juan Molinar, profesor de El Colegio de México, por su generosidad al poner a mi disposición los datos del IFE. El doctor Sergio Aguayo, de Alianza Cívica me proporcionó una retroalimentación muy útil. Gracias, también, a Rogelio Razo, del MIT, por su muy capaz asistencia de investigación y análisis de datos.

<sup>1</sup> Por ejemplo, la reforma al Artículo 27 constitucional hecha por el Presidente Salinas provocó poca protesta rural inmediata, e inclinó la correlación de fuerzas internas dentro del EZLN a favor de la lucha armada.

## Introducción

Las reformas gubernamentales a las políticas agrarias y agrícolas provocaron un amplio rango de reacciones entre las personas más directamente afectadas; uno de cuatro mexicanos que vive en el campo. En algunas regiones, entre algunos grupos, las reformas generaron una aceptación activa o pasiva, entre otros grupos, la respuesta fue una protesta abierta, con un grado incommensurable de "formas cotidianas de resistencia" entre una y otra postura. Entre quienes deseaban y podían protestar, algunos optaron por una acción más militante que otros. Otros más eligieron la siempre abierta opción de salida al irse a la ciudad o a los Estados Unidos.<sup>2</sup> Ninguna generalización podría adecuarse a las reacciones individuales y grupales que de manera inherente son diversas, pero si han emergido patrones generales distintivos.<sup>3</sup> El problema radica en que es extremadamente difícil discernir el *peso relativo* de las tendencias principales.

Los estudios de política rural tienden a caer dentro de una de tres categorías dispares. La primera es la amplia literatura acerca de los movimientos sociales y civiles rurales, que ofrecen una gran comprensión acerca de cómo y por qué el descontento se vuelve protesta. La segunda es el creciente cuerpo de datos de encuestas de opinión pública, que ofrecen una instantánea basada en respuestas a preguntas acerca de las preferencias electorales. La tercer fuente principal de información, acerca de los puntos de vista políticos en el medio rural, consiste en los resultados electorales nacionales mismos (si es que están lo suficientemente desagregados en áreas rurales y no rurales). No obstante, ninguna de éstas fuentes de información ofrece una visión completa del acceso efectivo a las opciones electorales nacionales en las áreas rurales. Cada tipo de información tiene sus límites. Primero, los estudios sobre las movilizaciones nos dicen poco acerca

<sup>2</sup> De hecho, los políticos de alto nivel aparentemente esperaban que la emigración rural fuera la reacción campesina principal a las reformas políticas. En un foro en Harvard, llevado a cabo en mayo de 1992, el Dr. Luis Téllez (entonces subsecretario de agricultura) predijo que la población económicamente activa en la agricultura probablemente descendería del 26 al 16 por ciento en la siguiente década.

<sup>3</sup> Para los análisis de los movimientos específicos y tendencias actuales, véase *La Jornada del Campo y Cuadernos Agrarios*. Para la revisión de las dinámicas políticas de las reformas agrarias y agrícolas durante la era Salinas, véase Fox (1994c, 1995).

de las creencias políticas de la vasta mayoría, que no participa en ellas de manera activa. Segundo, las encuestas de opinión a nivel nacional en México difícilmente abarcan las áreas rurales y, en caso de hacerlo, el muestreo rural específico está lejos de ser robusto. Más aún, en las áreas en donde faltan las libertades políticas, las encuestas de salida de casilla pueden reflejar cómo votó la gente, pero no necesariamente cómo hubieran preferido votar en condiciones democráticas.<sup>4</sup> Tercero, los datos de la elección nacional en las áreas rurales reflejan los resultados de un proceso que aún debe cruzar el umbral mínimo de libertad y justicia (Alianza Cívica/Observación '94, 1994b).<sup>5</sup> Por ello, ninguna de las tres fuentes principales de información acerca de las creencias políticas rurales es suficiente para permitir una evaluación confiable del peso relativo a nivel nacional de las diversas tendencias rurales existentes.

Los movimientos rurales por una democratización a nivel local tienen cientos de años de historia, pero la participación rural en la política electoral nacional ha recibido mucho menor atención de los investigadores. Si la competencia electoral nacional en México aún

<sup>4</sup> La mejor encuesta pública política a ejidatarios, patrocinada por el Instituto de Proposiciones Estratégicas en 1990, encontró que el 20 por ciento simpatizaba con el PRD, mientras que el resto dijo apoyar al PRI. Pero lo más notable es que el apoyo al PRI era bastante inconsistente; sólo el 10 por ciento dijo que su afiliación se basaba en sus "convicciones". El resto reportó que apoyaba al PRI porque era lo "conveniente", debido a diversos tipos de imposición o porque no conocían alternativas (Morett Sánchez 1991, 110-11). Para una revisión de las encuestas electorales en 1994, véase de la Peña (1994). Véase también Domínguez y McCann (1995). Consideran las encuestas mexicanas como inadecuadas, pero su descripción de su propia fuente de encuesta (Gallup) sugiere una pobre penetración rural. Deberá notarse que aunque diversas encuestas en 1994 fueron consistentes con los resultados electorales, es posible que hayan estado influenciadas por las mismas distorsiones que limitaron la libertad en los lugares de encuesta rural.

<sup>5</sup> En la evaluación de Alianza, los múltiples sesgos preelectorales significaron que el proceso no cumplió con los estándares mínimos de "libertad y justicia" incluso antes del día de la elección (gracias por este recordatorio de Sergio Aguayo, comunicación personal, octubre de 1995). Para una revisión acerca del fraude electoral, véase Moguel y Botey (1994) y Massieu Trigo (1994). El fraude electoral ha sido visto como más difundido en las áreas rurales que en las urbanas. Según la amplia revisión de Molinar acerca de los partidos políticos: "El fraude electoral es una práctica generalizada en el sistema electoral mexicano, pero no es universal u homogéneo. Es más común e intenso en las áreas rurales y lejanas... Esto no sólo se debe a que el PRI obtiene mejores resultados utilizando mecanismos de clientelismo estilo cacique de movilización electoral más que técnicas de campaña modernas, sino que también se debe a que la oposición, con pocas excepciones, llega [en el campo] hasta donde llegan los caminos pavimentados." (1991, 9)

es nueva, entonces la competencia electoral nacional en las áreas rurales aún es más nueva. Sin embargo, no sabemos qué fracción de ciudadanos rurales tuvo un acceso efectivo a las opciones nacionales en la elección presidencial de 1994.

El estudio empieza con una breve discusión de las prácticas políticas de exclusión y el potencial para que las recientes reformas gubernamentales de las políticas agrarias sean utilizadas como mecanismos de control clientelar. El análisis se centra entonces en el acceso al voto secreto en las áreas rurales. Incluso si los funcionarios gubernamentales trataron de aprovechar las nuevas reformas para fomentar la votación en pro del gobierno, el voto secreto podría en principio proteger a los individuos y permitirles ejercer sus derechos ciudadanos a pesar de las presiones oficiales.

El análisis del voto secreto tomará los datos de dos fuentes. Los datos de la observación electoral de Alianza Cívica serán discutidos en primer término, seguidos de un análisis del grado al cual los partidos políticos de oposición fueron capaces de aprovechar su derecho legal a participar en la administración a nivel comunitario del proceso de votación. Dado que Alianza encontró abundantes violaciones al voto secreto en las áreas rurales en la muestra observada, es razonable concluir que el voto secreto fue un problema por lo menos igual de serio en todo el campo. En este contexto, la participación de los partidos de oposición en la administración del sitio de las elecciones es probablemente una condición necesaria, aunque no suficiente, para que se respete el voto secreto. En otras palabras, uno puede suponer que los votantes en las casillas en donde *no* estaban presentes los partidos de oposición no tuvieron la garantía del secreto del voto, y por ello carecieron del acceso a las opciones electorales nacionales significativas.<sup>6</sup> La discusión analizará primero los datos a nivel estatal de Alianza Cívica, seguida por una evaluación de la presencia de los partidos de oposición en las casillas electorales en poblaciones indígenas significativas, con base en los datos a nivel municipal de los tres estados con mayor población indígena: Oaxaca, Veracruz y Chiapas.

<sup>6</sup> Nótese el punto de Molinar de que la persistencia del fraude electoral no se debe sólo a las prácticas autoritarias, sino también al alcance limitado de los partidos de oposición (véase más arriba).

### Prácticas políticas de exclusión

La mayoría de las discusiones sobre las irregularidades electorales se centran exclusivamente en el fraude. Esta aproximación versa sobre muchos de los obstáculos para una elección libre y justa. El fraude es una parte de una categoría más amplia de prácticas políticas de exclusión que violan los principios democráticos básicos. Estas prácticas políticas de exclusión son definidas en este estudio como los patrones sistemáticos de manipulación al acceso electoral, incluyendo el fraude, la manipulación farricosa del registro de electores, la falta de garantías de voto secreto, la intimidación de los votantes y la compra de votos (Fox 1994b). Esto tiene que ver con los temas de *libertad* electoral, que son distintos a los temas de *justicia* electoral, muchos de los cuales permanecen sin resolver en los sistemas democráticos con largo tiempo de existir (por ejemplo, el acceso equitativo a los medios masivos de comunicación, o los límites al financiamiento de campañas). Las prácticas políticas de exclusión a menudo se ubican en la política "local" pues es ahí donde generalmente la mayoría de los ciudadanos o bien logran el acceso, o bien son excluidos, del Estado. Pero los políticos locales autoritarios normalmente necesitan aliados a nivel nacional para sobrevivir, especialmente si son desafiados desde abajo.

La mayoría de los analistas asume que el fraude y otras de las prácticas electorales de exclusión generan problemas fundamentales en el proceso democrático sólo si están obviamente centralizadas a nivel nacional. De otra forma, tales prácticas tienden a ser vistas como *ad hoc* y anecdóticas.<sup>7</sup> Los observadores electorales convencionales tienden a ver tales problemas de procedimiento como meras "imper-

<sup>7</sup> Los observadores electorales internacionales a menudo reconocen que ha tenido lugar el fraude pero luego afirman que fue insuficiente para afectar el resultado. Hay diversos problemas con esta perspectiva. Primero, si las elecciones están profanadas por el fraude pero no hay cuentas paralelas independientes globales, nadie puede saber su magnitud. Las encuestas de salida son útiles pero no definitivas, pues están basadas en muestras más que en el universo total de los votantes. Segundo, las expectativas de fraude o manipulación son suficientes para afectar la decisión de los votantes acerca de su participación. Tercero, la definición convencional de fraude incluye la alteración de las urnas o la cuenta pero a menudo pasa por alto otras importantes prácticas de exclusión como son la manipulación en el proceso de registro, la purga de los listados por parte de los partidos, la intimidación de los votantes, la violación al voto secreto y la compra de votos.

fecciones" en comparación con la clásica alteración de las urnas, asumiendo que no son deliberadas y que pueden ser corregidas fácilmente a través de una intervención técnica apropiada y puntual. Sean sistemáticas o no (es decir, centralizadas), tales prácticas de exclusión pueden ciertamente estar *ampliamente difundidas*. El movimiento de observación apartidista, Alianza Cívica, encontró que en la elección presidencial de 1994, el voto secreto no estuvo garantizado en el 38 por ciento de la muestra nacional de casillas electorales (como se analizará más adelante). En las elecciones combinadas nacionales y estatales en Chiapas, el secreto de voto fue violado en un 68 por ciento de las casillas observadas (y quizás más a menudo en las casillas no observadas).<sup>8</sup>

### Nuevas palancas de la influencia estatal en el campo

¿En dónde se acomodan las recientes reformas agrarias y agrícolas mexicanas en la ecuación electoral rural? Más que hacer generalizaciones acerca de las reacciones políticas de los campesinos ante estas importantes reformas a la política rural, este estudio responderá a la cuestión de su *acceso* a un canal particular para expresar sus puntos de vista políticos: la elección nacional. Uno de los principales vínculos entre este tema del acceso electoral, la capacidad para expresar las preferencias políticas y las reformas gubernamentales a las políticas, se da a través de la naturaleza cambiante de la regulación estatal de la economía rural. La naturaleza de la intervención del Estado ha cambiado de manera significativa, pero el Estado no ha dejado de regular los aspectos clave de la economía campesina. Las nuevas instituciones reguladoras difieren de aquellas a las que reemplazan pero aún dejan poderosas palancas discrecionales en manos de los funcionarios.

<sup>8</sup> Incluso a nivel nacional, se requieren pocas acciones de exclusión para tener efecto sobre el resultado electoral. Unas cuantas prácticas políticas de exclusión pueden seguir teniendo lugar, especialmente en los sistemas que no consideran una segunda vuelta electoral. El punto esencial no es simplemente que la mayoría de los analistas tratan sólo seriamente los fraudes organizados a nivel nacional. Más bien, la propuesta es que primero, las prácticas de exclusión son un concepto más útil que la angosta definición de fraude, y segundo, que el resultado acumulativo de las prácticas de exclusión descentralizadas puede ser suficientemente grande para influenciar la política nacional. Las prácticas políticas de exclusión pueden también haber sido "marginales" en comparación al fraude irrestricto del pasado, pero los márgenes si resultan importantes en la democracia.

rios del gobierno, palancas con la capacidad potencial de ser utilizadas para la manipulación electoral.<sup>9</sup>

Si el Estado se hubiera retirado completamente de la vida rural, hubiera dejado de lado un amplio conjunto de instrumentos que se han utilizado para canalizar la disensión rural durante décadas. Los ambiciosos nuevos programas del gobierno para la titulación de la tierra ejidal (PROCEDE) y apoyos a los productores para compensar el ajuste comercial (PROCAMPO) fueron creados como parte de un amplio cambio político para retirar la pesada mano estatal de la regulación de la vida campesina. Si lo llegan a hacer en la práctica dependerá del grado en que cada programa haga la transición del terreno de las declaraciones públicas de intenciones a la entrega de hecho de cheques a los productores reales y la confirmación de los títulos individuales de tierra que se correspondan a los reclamos individuales para cada parcela. Estas tareas requieren que el Estado desarrolle por primera vez relaciones intimamente cercanas con millones de individuos. Estas reformas requieren que los burócratas federales tengan una penetración profunda en el campo que lo que han hecho hasta ahora, que aprendan acerca de él, midan y medien la compleja diversidad de las relaciones entre el productor y su tierra.

Por ejemplo, el programa de apoyo a la producción, el PROCAMPO, requiere que el Estado determine quién cultivó cosechas básicas, en cuántas hectáreas y si tiene derechos de uso legal de la tierra, junto con el nombre correcto de cada productor. Bajo los sistemas previos de precios de garantía, la agencia oficial encargada (la CONASUPO) no necesitaba saber exactamente quién producía qué. La nueva forma de aproximación encaja bien dentro de la nueva ideología oficial de "liberalismo social"; en la cual el Estado combina políticas económicas en favor del mercado con una preocupación social continuada. No obstante, en contraste con los patrones indirectos de regulación en el pasado, el nuevo programa de apoyo a la producción requiere que el Estado establezca una relación formal con cada uno de los productores de granos básicos en el país. Esto es un gran reto para la capacidad del Estado, especialmente debido a que la tarea de desarrollar un censo oficial de productores fue asignada a la Secretaría de Agricultura,

<sup>9</sup> Esta sección proviene de Fox (1995).

una agencia cuyo aparato de trabajo de campo no destaca por su eficiencia y transparencia.

La reforma a la política de tenencia de la tierra genera preguntas análogas acerca de la capacidad del Estado para desarrollar relaciones confiables con millones de campesinos en un tiempo muy breve. El nuevo aparato de regulación agraria fue creado con el reconocimiento explícito de que eran posibles los abusos de autoridad y como resultado los funcionarios agrarios tienen la obligación de "recibir, investigar y canalizar las quejas y denuncias en relación con posibles violaciones a la ley y procedimientos agrarios consignando de los servidores públicos a las autoridades competentes."<sup>10</sup> Sin embargo, como Baitenmann encontró en su investigación de campo en Veracruz, debido a que estos funcionarios agrarios "son también parte del mismo equipo que coordina [el nuevo programa de titulación de la tierra],... no iban a denunciarse a sí mismos" (1994). Baitenmann señala que la experiencia de la comisión gubernamental de derechos humanos ofrece un notorio contraste con el nuevo aparato agrario, en que las nuevas instituciones de derechos humanos, favorables a la responsabilidad pública, son formalmente independientes de las agencias gubernamentales a las que supuestamente debe supervisar.

Para tener éxito en sus propios términos, las reformas rurales mexicanas en pro del mercado requieren que el aparato estatal opere con niveles cualitativamente superiores de responsabilidad pública que en el pasado. Pero el progreso hacia un gobierno públicamente responsable en México ha sido altamente desigual, tanto en el área política como en el espacio geográfico. Debido a que los movimientos civiles para la democratización local y la responsabilidad pública gubernamental han avanzado muy poco en la mayoría de las áreas rurales, el proyecto oficial para alinear y dirigir el papel del Estado hacia la agricultura y los esfuerzos para abatir la pobreza pueden verse socavados por los elementos autoritarios profundamente arraigados dentro del Estado mismo.

Muchos de los programas gubernamentales de reforma rural provocaron una extensa crítica por ser usados para la manipulación elec-

<sup>10</sup> Capítulo X, Artículo 41 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria (citado en Baitenmann 1994).

toral. Muchas de estas críticas no hicieron distinción alguna entre las dádivas con motivaciones electorales que son características de la mayoría de los sistemas electorales y el condicionamiento específicamente *autoritario* del acceso a estos programas. La distribución de los cheques de PROCAMPO para el apoyo a la producción justo antes de la elección presidencial de 1994 fue una de las acciones gubernamentales más controvertidas. Más de 2.8 millones de cheques de PROCAMPO fueron entregados a sólo pocas semanas o días de la elección (en franca violación de la promesa gubernamental de suspender el programa dos semanas antes de la elección).<sup>11</sup> Los tiempos ciertamente sugieren una motivación electoral, pero si esto cuenta como compra de votos específicamente autoritaria (en contrapartida a la inducción "normal" de la votación mediante dádivas) depende de la capacidad del gobierno para *condicionar* con efectividad el acceso a los cheques al apoyo electoral. En otras palabras, si las "zanahorias" del gobierno están vinculadas con la amenaza del uso del "látigo", entonces esta manipulación queda fuera de la categoría de inducciones "democráticas" "normales". Como se verá más adelante, para Alianza Cívica, este proceso cayó primordialmente dentro de la categoría de *coacción\** o presión sobre los electores.<sup>12</sup> Dado que la mayoría de los beneficios del gobierno fueron distribuidos antes del día de la elección, ya fueran proyectos de solidaridad, títulos de tierras o cheques de apoyo a la producción, el proceso de negociación entre el Estado y los ciudadanos no fue documentado de manera sistemática por los observadores electorales independientes. En la práctica, este proceso involucró una combinación diversa de esfuerzos para ganar apoyo electoral con o sin el potencial de supervisión y castigo por su incumplimiento.<sup>13</sup> No todos los esfuerzos para "comprar" votos implican amenazas para obligar a la obediencia. El efecto de "retraso"

<sup>11</sup> De acuerdo con el calendario oficial del programa, la mayoría de los participantes en el programa (2.8 millones de campesinos) deberían recibir sus cheques entre el 15 de junio y el 15 de agosto, un período que concluía una semana antes de la elección. Véase Sosa (1994).

\* N. del T. En español en el original.

<sup>12</sup> Acerca de las críticas de Alianza Cívica de la amplia compra de votos, véase Rudino (1994).

<sup>13</sup> El concepto de "semiclientelismo" se refiere a una creciente categoría de relaciones de poder: esfuerzos gubernamentales para inducir el apoyo a los que les falta el deseo o la capacidad de utilizar los medios autoritarios para forzar la obediencia (Fox 1994\*).

entre el esfuerzo por “comprar” votos y el acto de “venderlos” en el día de la elección puede ser una de las razones por las que se dieran tantas violaciones al voto secreto por la vía de que los votantes mostraran su papeleta a otros antes de depositarla (véase más adelante). En una situación de compra autoritaria de votos, si el comprador paga al vendedor antes de que se produzca el voto, entonces el elector queda bajo la presión implícita de mostrar que ha cumplido su parte en el acuerdo.

No obstante, en términos globales es imposible medir el grado en que el acceso a los nuevos programas de desarrollo rural del Estado, sea a través de los títulos de la tierra o a través de pagos de compensación mercantiles, estuvo condicionado al apoyo electoral en 1994. Sin embargo, sí es posible conocer el grado de violación del voto secreto, lo que sugeriría el grupo de votantes que son vulnerables a los esfuerzos de condicionar el acceso a los programas de reforma.

### Votación nacional en áreas rurales

Hace tiempo que las elecciones nacionales en México han sido vistas como irrelevantes para los ciudadanos rurales, cuyas prioridades electorales se centran en las disputas municipales.<sup>14</sup> La perspectiva antropológica clásica sugiere que los mexicanos en el campo intercambian votos por beneficios locales más que usar sus votos para expresar sus preferencias partidistas nacionales. Guillermo Bonfil, uno de los más prominentes defensores de la autodeterminación indígena en México, sugiere que votan *en corto* (como parte de un trato) y así lo hicieron incluso en la competida carrera de 1988. Esto es, su voto está “basado en consideraciones a corto plazo que nada tiene que ver con los programas políticos que proponen modelos alternativos para la sociedad en el futuro. El voto es visto más como un recurso en lo inmediato, ejercido en función de la promesa de la conclusión de un camino, la construcción de una escuela o de un sistema de agua potable, hacer avanzar un proceso de titulación de la tierra y otros pequeños beneficios que ayudan a resolver problemas ancestrales que dan forma a su vida cotidiana... Los partidos tendrán que excavar con

<sup>14</sup> Esta sección proviene de Fox (1994c).

profundidad para llegar al fondo y tocar las palancas capaces de movilizar políticamente el México profundo” (Bonfil, 1990).

Esta perspectiva de las votaciones en zonas rurales resultaba convincente mientras la política nacional fue poco competitiva y los ciudadanos rurales no tenían acceso a la información y a los derechos necesarios para elegir entre las opciones nacionales. Ahora este contexto está cambiando. Una interpretación alternativa pudiera sugerir, por ejemplo, que los votantes indígenas no carecen de preferencias políticas nacionales sino de razones para sacrificar sus beneficios a corto plazo a favor de alternativas políticas a largo plazo que a menudo parecieran inviables. La “estructura de oportunidad política” generalmente influye en las decisiones políticas locales acerca de si se deben correr, y cómo, los riesgos inherentes al apoyo de alternativas al *status quo* (Tarrow 1994). En México, por lo menos hasta hace poco, ningún partido político de oposición ha tratado de hacer de la organización en torno a las preocupaciones específicamente indígenas una prioridad nacional.<sup>15</sup>

Es ciertamente difícil para quienes viven en las ciudades saber cuáles son las motivaciones de los electores rurales e indígenas, pero existen fuertes evidencias circunstanciales de que la maquinaria electoral oficial a menudo no les deja la decisión de la votación a ellos. Los abrumadores resultados de 1988 a favor del PRI en la región zapatista sugieren que uno puede cuestionar el grado en que los votos rurales oficiales reflejan las decisiones reales de los electores, especialmente en las regiones indígenas. Un importante estudio geográfico no partidista de los resultados oficiales de 1988 da una imagen de la magnitud de este problema (López et al. 1988, 31-33). Primero, este estudio muestra claramente que los votantes rurales le dieron a Salinas la mayoría oficial. En las áreas “muy urbanas” ganó sólo el 34 por ciento, pero en las áreas “muy rurales” recibió el 77 por ciento de los votos contados. Si bien los distritos rurales y semirurales significan el 43 por ciento del electorado, produjeron el 57 por ciento del voto oficial por Salinas. En el campo, el número de votantes en los padrones en 35 distritos resultaron tener entre el 105 y 125 por ciento

<sup>15</sup> Los analistas difieren si el PRD hizo serios esfuerzos por alcanzar a los votantes indígenas. Para los planteamientos más desarrollados por Cárdenas acerca de la política indígena, véase “Méjico está en deuda con sus pueblos indígenas,” *La Jornada* (Junio 5, 1994).

del número de adultos estimados a partir del censo. Por ejemplo, en Chiapas, el distrito de Ocosingo tuvo el 105 por ciento, mientras que el distrito de Comitán tuvo el 124 por ciento. Estos distritos lejanos también reportaron niveles extraordinarios de participación, rebasando el 90 por ciento, si se comparan con las cifras de población en lugar de las de los padrones electorales. Chiapas tenía el 3 por ciento de población nacional, pero otorgó el 6 por ciento de la votación nacional en favor de Salinas en 1988. La importancia electoral nacional de estas reservas cautivas de votos pueden ayudar a explicar por qué el presidente Salinas eligió reforzar más que debilitar las élites políticas autoritarias en Chiapas durante los años previos a la rebelión.<sup>16</sup>

### **Alianza Cívica y el voto secreto**

Alianza Cívica reunió a un amplio rango de organizaciones no gubernamentales para vigilar el proceso electoral de 1994. Aunque algunos de los grupos participantes tenían experiencia en varias elecciones estatales, ninguno de ellos había intentado antes vigilar un proceso electoral nacional. Algunos de los grupos integrantes de Alianza Cívica eran más “civiles”, otros estaban más involucrados con los esfuerzos en favor del desarrollo autónomo de base, mientras que otros

<sup>16</sup> En 1992 Salinas se enfrentó a una disyuntiva política importante en Chiapas. El gobernador Patrocinio González había encarcelado a los altos funcionarios de la agencia de asuntos indígenas federal acusados de fraude. Su “crimen” real fue llevar a cabo las políticas que se les había encargado. Según el programa de fondos regionales de solidaridad del INI, el gobierno se supone que apoyaría económicamente los proyectos de auto ayuda presentados por cualquier organización legítima basada en la comunidad, estuvieran o no afiliadas al partido gobernante. En muchas partes del México rural, los funcionarios del INI respetaron el discurso plural de la política, sobre todo en Oaxaca. Los funcionarios del INI en Chiapas también descabían apoyar a los proyectos de desarrollo sin solicitar a cambio subordinación política. Según los líderes indígenas de Chiapas que protestaron en su defensa, los funcionarios del INI fueron encarcelados porque estaban realizando su trabajo. El presidente Salinas apoya al gobernador más que a su propia agencia federal. La perspectiva reformista del INI ante el desarrollo comunitario fue detenida en Chiapas, mientras que González fue promovido al gabinete. Este ejemplo, junto con los datos electorales, muestran que el “régimen autoritario subnacional” tipificado por el sistema político chiapaneco no era simplemente un remanso lejano, olvidado por los salinistas que buscaban hacer reformas a nivel nacional e internacional. Tampoco era un reducto de resistencia autónoma a los esfuerzos de reforma salinista. La alianza con los gobernadores de línea dura como González, José Francisco Ruiz Massieu en Guerrero y otros estados rurales fue una parte crucial en el proyecto de Salinas. Para mayor detalle, véase Fox (1994\*).

eran más “políticos”. Ideológicamente, los participantes en Alianza Cívica iban de la centro-derecha hasta la centro-izquierda, pero compartían un fuerte escepticismo hacia todos los partidos políticos mexicanos.<sup>17</sup>

Fundada sólo cinco meses antes de las elecciones de agosto, Alianza Cívica ubicó en casillas a más de 12,000 observadores electorales mexicanos y cientos de “visitantes” electorales extranjeros, como se les denominó oficialmente. Alianza Cívica observó una muestra estratificada estadísticamente representativa de más de 1,800 casillas para su conteo rápido nacional (de entre más de 94,000). Los afiliados locales extendieron esta cobertura en algunos estados. No encontraron ninguna “pistola humeando” obvia en términos de violaciones a la ley electoral; en lugar de ello encontraron un diverso conjunto de mecanismos que ensuciaron y distorsionaron el proceso en distintas formas, tan diversas que les resultó imposible cuantificar el efecto global sobre los resultados electorales. Como consecuencia, Alianza Cívica no cuestionó de frente la victoria presidencial del PRI, pero sí sostuvo que la suma total de irregularidades, sin importar cuales fueran, ciertamente habían afectado el margen de victoria del PRI, los resultados de la elección de muchas de las curules en el congreso y del cargo de gobernador en Chiapas, que tuvo lugar el mismo día. El énfasis principal de la alianza fue producir un “conteo rápido” en caso de que el partido gobernante pretendiera modificar los resultados después de la votación y documentar las violaciones a la ley electoral el día mismo de la elección.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Para una confirmación de la naturaleza no partidaria de Alianza Cívica, véase el estudio de Taylor (basado en un estudio de campo en la ciudad de México, Ciudad Nezahualcóyotl y Pátzcuaro, 1995).

<sup>18</sup> La alianza también realizó estudios sistemáticos del sesgo a favor del gobierno en los medios en los meses previos a la elección. No fueron capaces de indicar violaciones flagrantes a las débiles leyes de gastos de campaña, ni tuvieron la capacidad de verificar la validez de los controvertidos padrones electorales oficiales.

**Cuadro 16.1**

Violaciones electorales en las elecciones presidenciales mexicanas de 1994: Nacional, urbano y rural			
Tipo de violación	Casillas en donde se observaron las violaciones (%)		
	Nivel nacional <sup>19</sup>	Urbano <sup>20</sup>	Rural <sup>21</sup>
Falta de voto secreto	38.55	25.44	51.09
Presión sobre los votantes	25.47	14.36	35.62
Votantes que no aparecen en el padrón	7.16	4.49	9.47
Votantes sin credencial de elector	7.96	8.87	7.56
Votantes de fuera de la localidad	2.93	1.81	3.86
Votantes que llegaron como grupo	—	3.28	11.55
No se aplicó tinta a todos los votantes	7.50	4.31	10.52

Fuente: Alianza Cívica/Observación '94 (1994).

El esfuerzo de observación electoral de la Alianza documentó el porcentaje de casillas afectadas por violaciones a la ley electoral. El Cuadro 16.1 muestra las categorías principales de las irregularidades el día de las elecciones, primero a nivel nacional y luego dividido en las categorías "más urbana" y "más rural" de sus cuatro categorías territoriales. Casi todos los tipos de irregularidades estuvieron más difundidos en las áreas rurales que en las urbanas.<sup>22</sup> El tipo de violación más difundido, por mucho, fue contra el voto secreto y la tasa de incidencia de la violación fue mucho más significativa en las áreas

<sup>19</sup> La muestra nacional fue diseñada para ser estadísticamente representativa del país como un todo, incluyendo 1,810 casillas, estratificadas en localidades de cuatro tamaños diferentes desde más hasta menos urbano.

<sup>20</sup> Esta es la categoría "más urbana", definida como municipios con más de 500,000 habitantes.

<sup>21</sup> Esta es la categoría "más rural", definida como municipios con menos de 50,000 habitantes.

<sup>22</sup> Desafortunadamente, la presentación de los datos no permite que uno sepa el grado al cual los diferentes tipos de irregularidades reportadas tienden a concentrarse en las mismas casillas. Si las violaciones se concentraran en los mismos distritos, eso apoyaría la hipótesis de que muchos votantes rurales viven de hecho en "enclaves autoritarios." Si los diferentes tipos de violaciones se presentaran dispersas, sería más difícil apoyar la hipótesis de que tales regiones autoritarias "hard core" persisten.

rurales que en las urbanas. Los datos de Alianza Cívica sobre el secreto del voto fueron controvertidos en parte porque los observadores no documentaron sistemáticamente la naturaleza o el número de violaciones individuales en cada casilla. Los datos incompletos resultantes hacen difícil hacer una estimación de la fracción de electorado cuyo voto secreto fue directamente violado, pero si los electores en una casilla determinada tuvieron razones para creer que el voto secreto, incluso de algunos de los otros votantes fue violado, entonces es posible que hayan votado esperando que posiblemente –si no es que probablemente– el secreto de su voto fuera también violado (aunque no fuera "objetivamente" violado en su caso). En otras palabras, uno podría argumentar que la *percepción* de que serían probables las violaciones al voto secreto, sería suficiente para influir sobre la decisión de voto, especialmente en las regiones en donde podrían violarse impunemente otros derechos políticos por parte de los caciques políticos locales. Como resultado, aunque no todos los votantes carecieron de voto secreto en una casilla dada, la violación de la *garantía* de

**Cuadro 16.2**

Violaciones del voto secreto en las elecciones presidenciales mexicanas en 1994: Nacional, urbano y rural			
Tipo de violación	Casillas en donde se observaron las violaciones (%) <sup>23</sup>		
	Nivel nacional	Urbano	Rural
Falta de voto secreto	38.55	25.44	51.09
Causa especificada por observadores	37.39	23.61	49.90
Método de violación			
Falta de protecciones visuales	0.89	0.63	0.97
Alguien mirando la votación	16.53	6.74	25.42
Votantes mostrando su papeleta	18.58	10.96	25.54
Otro	18.59	12.93	23.52

Fuente: Alianza Cívica/Observación '94 (1994).

<sup>23</sup> La suma de las diferentes causas es mayor al total porque en muchos casos el observador especificó más de una forma de violación.

secreto es suficiente para generar serias dudas acerca de todo el proceso en esa casilla.

Los observadores especificaron la causa de la violación del secreto en 37 por ciento de los casos encontrados y el cuadro 16.2 presenta los datos disponibles.<sup>24</sup> Nuevamente, las diferencias entre las violaciones urbanas y rurales son dramáticas. Mientras que la presencia de protecciones visuales en las casillas fue claramente casi universal, el grado en que personas externas pudieran a pesar de ello mirar el proceso de votación sugiere, según el punto de vista de Alianza Cívica, "cierto grado de complicidad (o falta de preparación) por parte de la mesa directiva de la casilla." Hubo también un alto grado de votantes mostrando su boleta marcada a otros. Los observadores de Alianza Cívica encontraron un amplio rango de patrones de conducta que sugiere un cierto tipo de "arreglo que parecía obligar al votante a mostrar a alguien cómo había votado. Aunque mostrar la papeleta puede no ser una irregularidad, es una práctica que implica la existencia de una o más violaciones electorales y que degrada [el proceso] debido a la manipulación de las necesidades y la pobreza de la población de bajos ingresos. También sugiere la fuerza y el nivel de la compra [de votos] y la presión a la que se sometió a los votantes."

El posible uso de los programas rurales gubernamentales para influir en las decisiones de la votación posiblemente haya sido considerado por los observadores electorales como coacción. El Cuadro 16.3 presenta los datos en la extensión y formas de presiones al votante. Es notable que la policía y el ejército tuvieron un papel insignificante en este proceso, incluso en las áreas rurales. No obstante, las élites políticas locales tuvieron un papel directo, como representantes del partido gobernante o del gobierno local. Al igual que en el caso de los datos generales sobre irregularidades, estos datos no distinguen entre las casillas que tuvieron diversos tipos de presiones a los votantes, contra las que presentaron un patrón más disperso.<sup>25</sup> Como sucede

<sup>24</sup> El manual de campo para los observadores de la alianza no hacía énfasis en la importancia de contar la cantidad de votantes que carecían de voto secreto, sugiriendo que los líderes de la alianza podrían haber subestimado la importancia de este problema antes de la elección misma.

<sup>25</sup> Los medios actuales de presión a los votantes incluyan hablar con ellos en la fila o en la casilla (8.42 por ciento), llevar a cabo proselitismo partidario dentro de la casilla (7.49 por ciento), dar dinero o bienes (2.57 por ciento), llevar una lista de los votantes (2.14 por ciento) y amenazas directas (1.12 por ciento) (Alianza Cívica/Observación '94, 1994b).

de en el caso del voto secreto, los hallazgos no cuantificaron la cantidad de votantes que fueron presionados de manera individual en cada casilla en donde tuvieron lugar estas irregularidades. Sin embargo, al igual que en ese caso, no es necesario que se dé una presión directa sobre cada individuo para distorsionar el proceso electoral. Por ejemplo, si al estar esperando en la fila el votante x ve a un jefe político local que ha tenido influencia sobre el acceso a los apoyos para la producción o los títulos de tierras ejerciendo presión sobre el votante y, el votante x podría elegir mostrar su papeleta a esta misma autoridad para evitar cualquier sospecha de falta de lealtad. Los hallazgos globales del ejercicio de presión directa sobre los votantes en más de un tercio de las casillas rurales ciertamente sugieren un problema serio y muy extendido.

Cuadro 16.3

Fuentes de presión sobre los votantes en las elecciones presidenciales mexicanas en 1994: Nacional, urbano y rural			
Casillas en donde se observaron las violaciones (%)			
Tipo de violación	Nivel nacional	Urbano	Rural
Presión sobre votantes (coacción)	25.47	14.36	35.62
Fuente de presión			
Representantes de partidos	12.16	6.29	16.81
Funcionarios locales o caciques	5.84	1.35	11.70
Funcionarios de casillas	4.76	1.72	9.35
Promotores de voto	3.85	1.84	6.59
Otros funcionarios electorales	1.76	0.69	3.69
Policía o ejército	0.51	0.54	0.55

Fuente: Alianza Cívica/Observación '94 (1994).

A pesar de las limitaciones de los datos de Alianza Cívica, uno no puede asumir que sus resultados exageran la magnitud de las irregularidades. Uno podría argumentar que las violaciones en los procedimientos fueron menos frecuentes en las casillas en donde estaban presentes observadores independientes. De hecho, la presencia de ob-

servidores electorales independientes puede de hecho haber sesgado la muestra hacia una reducción de la magnitud de las irregularidades. Uno podría plantear como hipótesis razonable que los niveles reales de violación al voto secreto fueron mucho más altos en muchas áreas rurales que no fueron observadas de manera independiente. Recorremos que la muestra de Alianza fue apenas una pequeña fracción del total de casillas nacionales.

El informe final de Alianza Cívica concluye que México tuvo dos elecciones diferentes de manera simultánea. El Cuadro 16.4 muestra los dos extremos. "Dos elecciones claramente distintas tuvieron lugar: una en la zona urbana, *moderna*, en donde las elecciones fueron relativamente limpias, y otra en las áreas rurales, especialmente en el sur, en donde hubo una muy alta incidencia de serias violaciones contra los ciudadanos. Esto podría explicar la diferencia en el juicio de los visitantes internacionales que estuvieron presentes en las elecciones *modernas* contra los que estuvieron en las áreas rurales. Las casillas rurales en los estados del sur, que también tienen los más altos índices de pobreza, marginalidad, luchas campesinas y conflicto político, tuvieron serias violaciones durante la elección. Hay suficiente evidencia para cuestionar fuertemente el proceso electoral en esa zona del país..." (Alianza Cívica/Observación '94, 1994b).

Cuadro 16.4

Dos patrones de violaciones electorales		
Violación	Baja California Norte, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León (%)	Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Veracruz (%)
Voto secreto	22.34	59.89
Presión sobre votantes	12.53	46.03
Relleno de urnas ("tacos")	2.64	5.02
Votantes que llegan en grupos ("carrusel")	1.88	14.12
Desórdenes serios en la casilla	3.30	12.39

Fuente: Alianza Cívica/Observación '94 (1994).

### Partidos políticos de oposición en las casillas

Una de las implicaciones más reveladoras de los datos de Alianza Cívica es que su presencia, como observadores independientes, tuvo muy poco efecto obstaculizador aparente en las áreas rurales. Uno podría inferir que quienes llevan a cabo las violaciones electorales en las áreas rurales asumieron que podían realizar su tarea impunemente. En la vasta mayoría de las casillas, en donde los observadores independientes *no* estaban presentes, el obstáculo principal para los violadores de la ley electoral fue la presencia de los partidos de oposición. De hecho, la ley electoral mexicana permite que los partidos de oposición participen en la administración del proceso de votación al unirse al comité que administra la casilla, precisamente para desalentar irregularidades. La participación real de los partidos de oposición en estos comités es un indicador muy revelador del grado en que los partidos están de hecho presentes a nivel local en todo México. El Instituto Federal Electoral (IFE) recolectó una serie de datos que documentan la participación de los partidos políticos en la administración de las casillas durante la elección presidencial de 1994. Aunque no son completos, estos datos ofrecen una imagen notable de la penetración horizontal de los partidos en la sociedad mexicana. Estos datos muestran que los dos principales partidos de oposición carecen de presencia en significativas porciones del país.

El que un partido se anotara en una casilla no ofrece *per se* una elección política significativa. La presencia local de los partidos políticos mismos es crucial para que el voto real constituya una opción democrática por dos razones principales: una es un asunto de justicia, la otra es un asunto de libertad. La cuestión de la justicia tiene que ver con el acceso a la información electoral. Debido a que los medios impresos independientes están ausentes de la mayoría de las áreas rurales y los medios electrónicos masivos tienen un sesgo sistemático a favor del gobierno, los partidos de oposición y sus aliados locales son la fuente potencial más importante de información necesaria para los votantes para hacer una elección informada. En las localidades en donde la oposición no participa en las casillas, es razonable asumir que carecen de presencia para ofrecer información política, especialmente en las regiones en donde el es-

pañol no es el idioma principal.<sup>26</sup> Segundo, debido a que tales violaciones al secreto de voto en las áreas rurales están muy extendidas, a pesar de la presencia de los observadores independientes, es razonable asumir que la violación al voto secreto fue más frecuente en donde no estaban presentes los partidos de oposición. En otras palabras, la participación de los partidos de oposición en la administración de las casillas es una condición necesaria pero no suficiente para el respeto del voto secreto. De hecho, es precisamente esta suposición lo que condujo al IFE a recolectar los datos que aquí se presentan.

Los datos del IFE muestran que grandes grupos de electores en México viven en áreas en donde la oposición estaba ausente. El partido de oposición con la presencia más extensa fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de centro-izquierda, que participó en un 70.8 por ciento de casillas a nivel nacional. El Partido Acción Nacional de centro-derecha participó en 67.1 por ciento de las casillas. El Cuadro 16.5 muestra la distribución a nivel estatal de la participación de los partidos de oposición en la administración de las casillas en la elección de 1994. Es de llamar la atención que ni siquiera el partido gobernante estuvo presente en el 100 por ciento de las casillas (aunque sus miembros tuvieran otros papeles en este proceso). No obstante, la brecha entre la presencia del partido gobernante y los partidos de oposición es muy significativa. En muchos estados, sólo uno de los partidos de oposición tuvo una presencia extensa. En sólo un puñado de estados, los partidos de oposición pequeños tuvieron una cobertura significativa de casillas, el más notorio fue el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN, antes Partido Socialista de los Trabajadores, PST), que participó en 22.6 por ciento de las casillas y el nuevo Partido del Trabajo (PT), presente en 11.3 por ciento (concentradas principalmente en cinco estados). Ambos partidos están ampliamente considerados como vinculados a facciones dentro del gobierno. El PAN y el PRD tuvieron la presencia de oposición más amplia en todos estados, excepto cuatro.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> México tiene una importante red de estaciones radiofónicas rurales, manejadas por el Instituto Nacional Indigenista, que tienen programación en lenguaje indígena. Muchas de estas estaciones trabajan cercanamente con las comunidades y tratan de servir a sus intereses, pero no se les permite la difusión de información política.

<sup>27</sup> Los estados en donde la presencia de la oposición fue la segunda más extensa fue de uno de los partidos menores en Baja California Norte (PPS, 59.1 por ciento), Campeche (PARM, 45.4 por ciento), Durango (PT, 65.6 por ciento) y Nayarit (PT, 59.5 por ciento).

Cuadro 16.5

Estado	Casillas	Porcentaje de casillas con representantes de partidos políticos				Otros partidos
		PRI (%)	PRD (%)	PAN (%)		
Ags.	800	98.4	64.0	81.0	PDM 11.6	PARM 4.44
BCN	2,099	98.1	6.2	98.5	PPS 59.1	PT 18.8
BCS	458	99.8	40.8	97.8	PFCRN 16.6	PARM 15.0
Camp	672	98.4	67.3	38.8	PARM 45.4	PFCRN 16.7
Coah	2,313	96.3	58.0	90.3	PFCRN 47.1	PT 8.1
Col	548	98.2	79.0	85.9	PFCRN 59.7	PDM 33.8
Chis	3,151	89.0	72.1	32.1	PFCRN 16.9	PT 15.1
Chih	3,359	98.6	43.6	98.0	PT 36.0	PFCRN 34.9
DF	10,228	96.0	91.9	71.2	PFCRN 44.2	PPS 7.1
Dgo	1,804	95.7	56.8	86.2	PT 65.6	PFCRN 12.1
Gto	4,300	98.3	63.7	95.8	PDM 32.3	PFCRN 16.1
Gro	3,305	93.6	91.0	33.2	PFCRN 28.3	PPS 13.3
Hgo	2,268	97.2	77.8	32.4	PFCRN 22.0	PT 13.6
Jal	5,763	97.5	54.0	94.7	PFCRN 26.0	PDM 13.5
Méx	11,080	98.3	79.7	58.6	PFCRN 29.9	PPM 6.9
Mich	4,023	97.1	96.8	56.3	PDM 12.4	PFCRN 7.6
Mor	1,508	97.0	90.7	39.8	PFCRN 21.3	PT 4.4
Nay	1,086	98.6	93.2	44.0	PT 59.5	PFCRN 30.9
NL	3,622	94.7	42.6	89.9	PT 45.8	PFCRN 14.4
Oax	3,183	91.1	66.1	25.1	PPS 10.6	PFCRN 8.5
Pue	4,327	96.8	67.9	70.8	PFCRN 8.4	PPS 6.1
Gro	1,232	94.5	52.3	85.4	PDM 15.2	PPS 9.9
QRO	626	95.2	68.0	50.2	PFCRN 24.4	PPS 21.1
SLP	2,410	97.7	57.1	78.5	PFCRN 11.2	PDM 7.6
Sin	3,863	97.6	69.2	87.8	PFCRN 7.9	PPS 6.5
Son	2,276	95.6	56.9	79.3	PT 11.4	PFCRN 6.0
Tab	1,711	98.1	97.1	30.0	PFCRN 22.8	PT 6.6
Tam	2,842	98.3	67.5	68.5	PARM 32.9	PT 21.0
Tla	915	98.1	77.2	52.6	PT 51.4	PDM 19.8
Ver	7,227	96.5	86.6	43.5	PFCRN 25.0	PPS 20.7
Yuc	1,504	97.7	27.7	97.7	PT 3.6	PFCRN 1.7
Zac	1,959	92.6	71.7	61.9	PT 24.7	PPS 9.5
Nacional	96,464	96.5	70.8	67.1	PFCRN 22.6	PT 11.3

Los principales patrones de presencia partidaria emergen cuando uno se centra en dos tipos de estado: aquellos en donde ninguno de los partidos de oposición cubren más del 80 por ciento de las casillas y aquellos en donde al menos un partido de oposición cubre más del 90 por ciento del estado. Estos dos grupos de estados podrían corresponder aproximadamente a las “dos elecciones” observadas por Alianza Cívica, una relativamente limpia y otra plagada de violaciones muy extendidas. El Cuadro 16.6 muestra los doce estados en donde el 20 por ciento de las casillas no estuvieron cubiertas por cualquiera de los dos principales partidos de oposición. En ocho de estos estados, el partido de oposición con mayor presencia fue el PRD, con mayor presencia del PAN en los otros cuatro. Es interesante que esta lista no se limita al más o menos predecible sur, en su mayoría compuesto por estados rurales, sino también incluye a los estados norteños de San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. Sin embargo, todos estos estados “descubiertos”, tienen población rural significativa, ya sea en términos relativos o absolutos (por ejemplo, Puebla). Los datos de Alianza Cívica acerca del voto secreto en estos estados muestran que el grado de violaciones en estos estados “descubiertos” fue superior al promedio nacional en seis de los ocho estados cuyos datos fueron publicados.<sup>28</sup>

El Cuadro 16.7 muestra los doce estados en donde los partidos de oposición fueron capaces de cubrir al menos el 90 por ciento de las casillas. El PRD y el PAN tuvieron cada uno una extensa presencia en seis estados. El PAN claramente fue la cabeza en su grado de cobertura con más del 95 por ciento de cobertura en cuatro de sus seis estados (Baja California Norte, Baja California Sur, Chihuahua y Guanajuato), mientras que el PRD sólo tuvo una cobertura de más del 95 por ciento

<sup>28</sup> En teoría, es posible que las regiones no cubiertas por el partido de oposición con mayor nivel de cobertura fueran de hecho cubiertas por otros partidos de oposición. Se requeriría un estudio detallado a nivel de casilla para probar esto. Los datos a nivel estatal presentados en la tabla 16.6 muestran que en ocho de estos doce estados la brecha entre la cobertura del primer y segundo partido de oposición es grande, el segundo partido de oposición tiene grandes resquicios de cobertura de más del 20 por ciento. Sólo en Puebla y Tamaulipas la cobertura fue cercana. En otras palabras, en la mayoría de los estados en donde el principal partido de oposición tiene resquicios, el segundo partido de oposición tiene resquicios más grandes. El segundo partido de oposición probablemente cubre las áreas no alcanzadas por el primer partido en el caso del PRD en las áreas rurales de Sonora y quizás Puebla y Tamaulipas (Fox 1994c).

Cuadro 16.6

Estados con menos del 80 por ciento de cobertura de los partidos de oposición					
Estado	Mayor cobertura de la oposición (%)	PRD	PAN	Segunda cobertura de la oposición (%)	Violación al voto secreto (%)
Campeche	67.3	X	—	45.4	—
Chiapas	72.1	X	—	32.1	67.8
Hidalgo	77.8	X	—	32.4	60.2
México	79.7	X	—	58.6	33.7
Oaxaca	66.1	X	—	25.1	53.1
Puebla	70.8	—	—	67.9	47.5
Quintana Roo	68.0	X	—	50.2	44.3
San Luis P.	78.5	—	X	57.1	42.6
Sonora	79.3	—	X	56.9	—
Tamaulipas	68.5	—	X	67.5	—
Tlaxcala	77.2	X	—	52.6	—
Zacatecas	71.7	X	—	61.9	33.3

Fuente: Datos sobre violación al voto secreto de Alianza Cívica/Observación '94 (1994).

en dos estados (Michoacán y Tabasco). Cuando uno compara estos indicadores de presencia partidaria con los datos a nivel estatal de Alianza Cívica acerca de violación al secreto de voto, el patrón resultante no es directo. No hay correlación directa entre una extensa presencia de la oposición y los incidentes de violación del voto secreto. Los datos no están suficientemente desagregados como para llegar a conclusiones contundentes, pero el cuadro 16.7 muestra que en los estados “cubiertos” en donde el PAN es el líder hay una incidencia de violaciones al voto secreto inferior al promedio, mientras que los estados “descubiertos” en donde el PRD es el líder tienen una incidencia mayor al promedio en estas violaciones. La hipótesis más probables es que hay dos factores operando de manera simultánea. Primero, la oposición del partido gobernante contra el PRD es más intensa que contra el PAN, especialmente a nivel local, de manera que sus esfuerzos para evitar la votación en favor de la oposición sería más agresiva en las áreas donde el PRD es más fuerte. Segundo, en muchas regiones

el PAN tiene mayor experiencia, unidad y organización como partido; por ello sus activistas pueden tener más habilidad para bloquear las violaciones a los procesos electorales. Estos dos factores se refuerzan mutuamente.

**Cuadro 16.7**

Estados con cobertura de partidos de oposición en casillas superior al 90 por ciento				
Estado	Cobertura (%) (%)	PAN	PRD	Violación al voto Secreto (%)
Baja California Nte.	98.5	X	—	17.4
Baja California Sur	97.8	X	—	—
Chihuahua	98.0	X	—	13.1
Distrito federal	91.9	—	X	25.2
Guanajuato	95.8	X	—	—
Guerrero	91.0	—	X	43.8
Jalisco	94.7	X	—	24.7
Michoacán	96.8	—	X	55.5
Morelos	90.7	—	X	36.2
Nayarit	93.2	—	X	—
Nuevo León	90.0	X	—	37.7
Tabasco	97.1	—	X	46.8

Fuente: Datos sobre violación al voto secreto de Alianza Cívica/Observación '94 (1994).

### Presencia de los partidos de oposición en las regiones indígenas

Los datos estatales anteriores presentan únicamente indicadores indirectos de las diferencias urbanas/rurales en la presencia de los partidos de oposición. Para hallar indicadores más precisos, se deben desagregar los distritos electorales o municipios en categorías urbanas vs. rurales, como Alianza Cívica hizo para su muestra. No obstante, incluso esta perspectiva sería limitada, tal como Alianza Cívica reconoce al señalar que su división incluía las áreas rurales periféricas a las ciudades en la categoría de "urbano", así como las poblaciones centrales en el campo en la categoría de "rural". Este análisis se cen-

trará en un indicador particularmente poderoso de "lo rural", la población indígena a nivel municipal. Los pueblos indígenas en México están ampliamente señalados como representantes del grupo más pobre y rural de la sociedad mexicana. Los pueblos indígenas se encuentran también entre los que más carecen de libertad de reunión y expresión, así como de fuentes plurales de información electoral. Estos obstáculos bloquean también los esfuerzos locales en favor de la participación y representación política directa. Tanto Alianza Cívica como el mapa del IFE a nivel estatal de presencia de partidos políticos conducen a la expectativa de que los partidos de oposición están menos presentes en las áreas indígenas. Si esto fuera cierto, reforzaría la conclusión de Alianza Cívica que señala que los ciudadanos rurales en México fueron los que tuvieron menos acceso a un proceso electoral libre y justo. Recordemos que los pueblos indígenas representan el 10.7 por ciento de la población nacional, según las cifras conservadoras del Instituto Nacional Indigenista (Embriz 1993, 23).

El análisis a continuación examinará la relación entre la participación de los partidos de oposición en las casillas y el porcentaje de población indígena a nivel municipal en tres estados. Como se observa en el cuadro 16.8, estos tres estados representan la mayor fracción de población indígena en todo el país: Oaxaca (18.29), Veracruz (13.47) y Chiapas (12.98). En conjunto, estos tres estados clave incluyen casi el 45 por ciento de la población indígena total de México. Los porcentajes a nivel municipal de la población indígena fueron calculados con base en los datos demográficos étnicos del INI (Embriz 1993). Desafortunadamente, los datos municipales del Instituto Federal Electoral sobre presencia de los partidos en las casillas resultaron tener resquicios en algunas de las regiones de mayor presencia indígena, especialmente en Chiapas y Oaxaca. Como resultado, es bastante posible que los datos presentados a continuación *subestimen* la correlación entre población indígena y ausencia de partidos políticos de oposición.

El primer paso en este análisis fue calcular el porcentaje de población indígena en cada municipio, desarrollando una lista con aquellos que tienen de un 5 a un 100 por ciento. El segundo paso fue calcular el porcentaje de las casillas de cada municipio en donde uno o más de los tres partidos políticos principales participaron dentro de

**Cuadro 16.8**

Distribución estatal de la población indígena nacional	
Estado	Parte en la población indígena total (%)
Oaxaca	18.29
Veracruz	13.47
Chiapas	12.98
Puebla	9.42
Yucatán	8.22
Hidalgo	5.73
México	5.56
Guerrero	5.17
San Luis Potosí	3.17
Michoacán	2.92

Fuente: Embriz 1993.

la mesa directiva y por ende en la administración real del proceso electoral. El Cuadro 16.9 muestra el porcentaje promedio de participación en los municipios indígenas de cada estado para los cuales el IFE tenía datos.<sup>29</sup> Los municipios que no tenían datos de casillas tendían a tener mayor población indígena que el promedio para cada estado, de manera que los resultados en este caso probablemente sobreestimen la presencia de los partidos en los municipios indígenas.

Las diferencias en la presencia de los tres partidos políticos principales en México en las regiones indígenas son pronunciadas. Las gráficas que se presentan a continuación muestran la relación entre porcentaje de casillas cubiertas en los municipios indígenas en cada estado y el porcentaje indígena en la población total de cada municipio. Los porcentajes son promediados sobre el porcentaje de cada categoría. En los tres estados con mayor población indígena, hay una clara correlación negativa entre población indígena y presencia de los partidos de oposición. El PRD está mucho más presente que el PAN, aunque su presencia tampoco es trivial.

<sup>29</sup> Los datos del IFE acerca de la presencia de los partidos en las casillas, al compararse con la lista de municipios indígenas del INI (que también es incompleta), tiene los siguientes huecos: Oaxaca (al IFE le faltan 201 de los 409 de la lista del INI), Veracruz (faltan 5 de 110) y Chiapas (faltan 20 de 77).

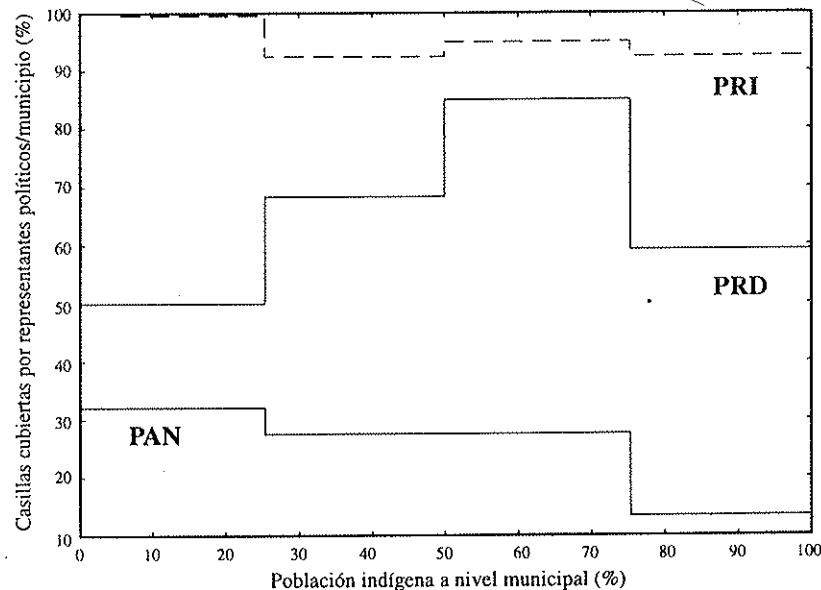
**Cuadro 16.9**

Casillas cubiertas por partidos políticos en municipios con más del 5 por ciento de población indígena (%)			
Estado	PRI	PAN	PRD
Oaxaca	59.5	7.0	28.1
Veracruz	46.0	7.8	30.4
Chiapas	51.4	8.9	28.4

Fuentes: IFE y Embriz (1993).

La gráfica 16.1 muestra la cobertura de los tres partidos en las casillas en Oaxaca. Este es un estado en donde la correlación negativa no es continua. En otras palabras, la presencia local del PRD se incrementa con el crecimiento de porcentaje indígena, desde la categoría de 5-25 por ciento hasta las categorías del 25-50 y 50-75 por ciento, después de la cual cae abruptamente. La vasta mayoría de los municipios rurales en Oaxaca están en el rango del 75-100 por ciento, los que se sabe que funcionan según sus propias reglas políticas, sin la presencia de ningún partido político, incluyendo al PRI. Al menos 400 de los 570 municipios oaxaqueños están organizado bajo principios de gobierno no occidentales, no partidarios, étnicamente definidos (Díaz Montes 1992). Los gobiernos estatal y federal son relativamente tolerantes con este grado inusual de autonomía política local, lo cual le viene bien a las comunidades. Pero las implicaciones para la participación ciudadana en las elecciones nacionales no son claras. Existe un entendimiento mutuo de que los más altos niveles de gobierno intervienen poco en los asuntos locales en las áreas rurales de Oaxaca mientras los votos de estas localidades en las elecciones nacionales sean cedidas a las autoridades superiores. En este contexto, los niveles relativamente altos de presencia del PRD en las categorías intermedias es notable, especialmente en la categoría de 50-75 por ciento, implicando que un grupo significativo de municipios en Oaxaca están en transición hacia un sistema partidario más competitivo.

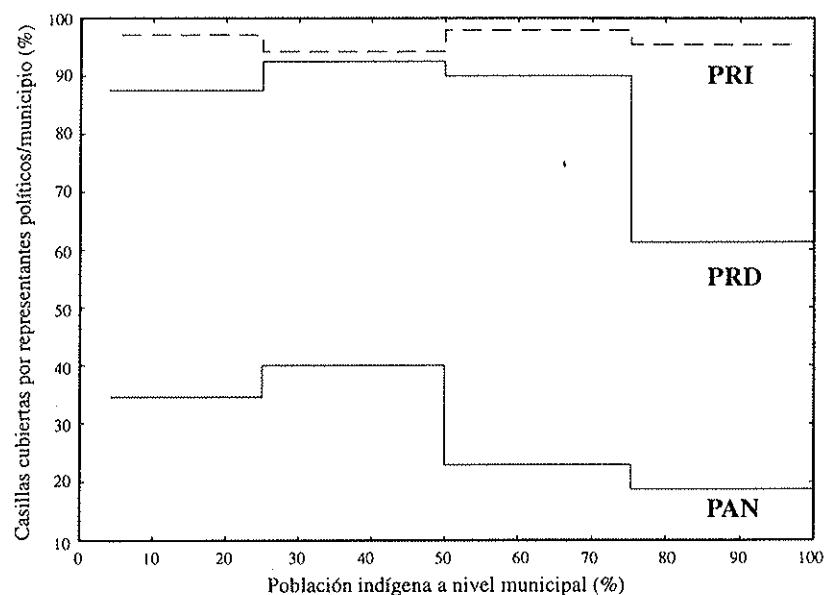
Los patrones en Veracruz (gráfica 16.2) y Chiapas (gráfica 16.3) son más consistente con los patrones nacionales hipotéticos de pre-

**Gráfica 16.1****Oaxaca: Presencia de partidos políticos en los municipios indígenas**

Fuentes: IFE (1994) y Embriz (1993). [Datos completos para 201 municipios.]

sencia partidaria, con una penetración que disminuye en cuanto la población se vuelve más indígena. Incluso en estos dos estados, hay una tendencia que repite la presentada en Oaxaca, en donde la presencia del PRD se incrementa en la categoría del 25-50 por ciento. Esto implica que el PRD está ganando presencia como organización (que es distinto a presencia en términos de votos) en múltiples municipios indígenas en los tres estados. Más aún, los niveles relativos de cobertura en Veracruz son especialmente altos, llegando cerca a los del PRI en casi todos los municipios, excepto los de mayor presencia indígena.

La gráfica 16.4 muestra los resultados de la suma de los municipios indígenas de estos tres estados. Dado que estos tres estados representan en conjunto el 45 por ciento de la población indígena nacional total, esta gráfica ofrece un poderoso indicador de la tenden-

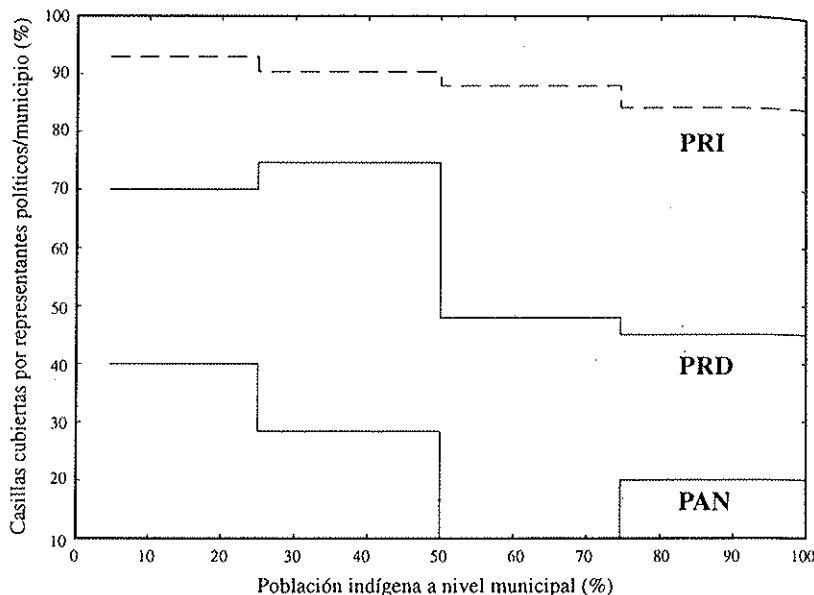
**Gráfica 16.2****Veracruz: Presencia de partidos políticos en los municipios indígenas**

Fuentes: IFE (1994) y Embriz (1993). [Datos completos para 93 municipios.]

cia nacional. El PRI mantiene altos niveles de cobertura incluso en muchas de las localidades más indígenas. El PRD está haciendo incursiones significativas en las áreas más rurales y multiétnicas, en donde su cobertura llega al 80 por ciento de las casillas, pero el PRD todavía está ausente en más del 40 por ciento de las casillas en los municipios más indígenas. El PAN penetra algo más en las áreas rurales de lo esperado dada su reputación como "partido de asfalto", pero su cobertura sigue siendo muy baja, nunca llegando a más de una tercera parte de las casillas en los municipios indígenas.

Gráfica 16.3

**Chiapas: Presencia de partidos políticos en los municipios indígenas**



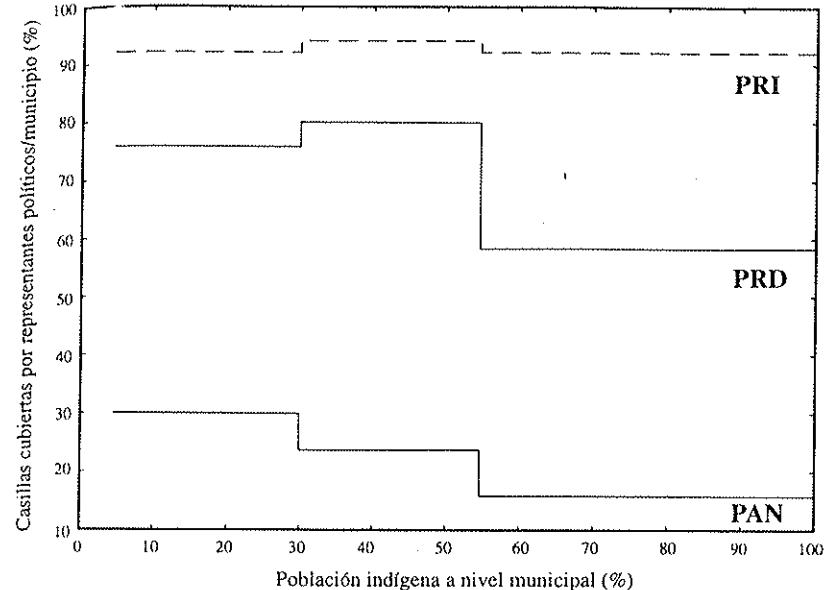
Fuentes: IFE (1994) y Embriz (1993). [Datos completos para 50 municipios.]

### Conclusiones

Las elecciones y las políticas de desarrollo son dos áreas diferentes de interacción entre el Estado y los ciudadanos. Más que generalizar acerca de los complejos vínculos entre estos dos campos, este capítulo se ha enfocado en una dimensión de esta interacción: el asunto del voto secreto, es decir, aquello que permite a los ciudadanos expresarse políticamente sin arriesgarse a las represalias dirigidas a nivel individual por los funcionarios gubernamentales. Las nuevas reformas rurales del gobierno guardan relación con este punto, ya que se han enfocado a desarrollar las relaciones directas entre el gobierno federal y los individuos, tanto a través de la titulación de tierras por el PROCEDE, como los apoyos a la producción de PROCAMPO. Sólo una síntesis de las encuestas independientes de opinión con estudios

Gráfica 16.4

**Oaxaca, Veracruz y Chiapas: Presencia de partidos políticos en los municipios indígenas**



Fuentes: IFE (1994) y Embriz (1993). [Datos completos para 303 municipios.]

etnográficos a nivel micro de las negociaciones entre el Estado y los campesinos pueden evaluar de manera adecuada el grado en que estos programas fueron llevados a cabo con la neutralidad política prometida por el gobierno.

Este capítulo probó el otro lado de la moneda: el mecanismo más importante a través del cual los funcionarios del partido gobernante tuvieron el potencial de supervisar la obediencia a las negociaciones clientelares. A la luz de la masiva violación del voto secreto hallada por Alianza Cívica, el análisis empírico se basó en el supuesto de que la participación de un partido político de oposición en la administración de la casilla es condición necesaria mas no suficiente para asegurar el respeto al voto secreto. De hecho, el esfuerzo de Alianza Cívica fue crucial en la documentación del patrón de irregularidades, pero su reducido efecto en cuanto a desalentar estas violaciones se

limitó a su pequeña muestra de casillas cubiertas. Los partidos de oposición, debido a su papel institucionalizado en el proceso y su cobertura mucho mayor de las áreas rurales, fueron los mayores obstáculos potenciales a las violaciones en el secreto de voto.

El voto secreto está directamente vinculado a la capacidad de los ciudadanos para rechazar las presiones de los compradores de votos y votar de acuerdo a sus preferencias políticas. Si se garantizara que el voto fuera secreto, entonces incluso los más pobres de los pobres en el campo podrían potencialmente expresarse políticamente a favor de la opción política que fomentara un gobierno más públicamente responsable y creíble, a pesar de las presiones nacidas de la supervivencia económica de aceptar los favores del gobierno. El voto secreto es pues una de las "formalidades" democráticas que es más importante para los ciudadanos *menos* poderosos del sistema. Ellos son los más vulnerables a las represalias si votan por la oposición.<sup>30</sup>

Lo que es más importante, en este capítulo se encontró que los principales partidos políticos de oposición no estaban representados en muchas áreas de los estados rurales más significativos y eran más débiles aun en las regiones indígenas de los estados rurales. En doce estados, ambos partidos de oposición estuvieron ausentes en más del 20 por ciento de las casillas. Se requiere una investigación mucho más detallada para determinar si uno de los partidos podría haber cubierto estas regiones en donde el otro estaba ausente, pero dado a que el otro partido tenía más del 20 por ciento menos de la cobertura, es poco probable que esto hubiera sucedido. En otros doce estados, un partido de oposición cubrió más del 90 por ciento de las casillas, aunque sólo en seis casos se logró más del 95 por ciento. En otras palabras, cerca de una tercera parte de los estados en México pueden

<sup>30</sup> Debe notarse que las amenazas potenciales de represalias a los disidentes electorales no desaparecería incluso si se respetara el secreto de voto. Si una comunidad entera, o la mayoría dentro de una comunidad, votaran por la oposición, entonces los resultados oficiales de la casilla revelarían esta disensión a las autoridades. Si tal oposición electoral comunitaria amplia provocaría sanciones negativas dependiendo de las condiciones políticas locales y el grado al cual las élites autoritarias tuvieran la voluntad y la capacidad de responder. En las regiones más abiertas políticamente hablando, la respuesta implicaría más "zanahorias" que "palos" y la oposición electoral sería "recompensada" indirectamente por los gastos gubernamentales dirigidos y desproporcionados. Para una discusión de este proceso en base a un análisis a nivel estatal de la asignación de recursos del Programa Nacional de Solidaridad, véase Molinar y Weldon (1994).

considerarse sin "cobertura", mientras que otra tercera parte puede considerarse casi como enteramente "cubierta" en cuando a presencia de la oposición. Este patrón resulta consistente con los hallazgos principales de Alianza Cívica: el que las elecciones presidenciales de 1994 involucraron dos procesos distintos el día de la elección, uno "moderno" y relativamente limpio, otro lleno de irregularidades, incluyendo una difundida violación al voto secreto y presiones directas por parte de los jefes locales sobre los electores.

Los datos de casillas a nivel municipal confirman los patrones sugeridos por los datos a nivel estatal. Observando los patrones de presencia partidaria *dentro* de los tres estados con la mayor población indígena, hay una relación inversa entre la presencia de los partidos políticos en las casillas y el porcentaje de población indígena a nivel municipal. En otras palabras, cuanto más indígena es una localidad, es menos probable la presencia de los partidos de oposición en las casillas. Por ende, cuanto más rurales e indígenas sean los miembros del electorado menor será la garantía que tendrán de un voto secreto.

## Bibliografía

- Alianza Cívica/Observación '94. 1994a. "Guía de Observación de Casilla." (Agosto).
- \_\_\_\_\_. 1994b. "La calidad de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994." *Perfil de la Jornada* (Septiembre 20).
- Baitenmann, Helga. 1994. "La Procuraduría Agraria: juez y parte del Proceder." *La Jornada del Campo* (31 de octubre).
- Bonfil, Guillermo. 1990. *México profundo: Una civilización negada*. México. Grijalbo/CONACULTA.
- Cárdenas, Cuauhtémoc. 1994. "México está en deuda con sus pueblos indígenas." *La Jornada* (5 de Junio).
- de la Peña, Ricardo. 1994. "Las encuestas electorales." *El Cotidiano* 65 (Noviembre). Díaz Montes, Fausto. 1992. *Los Municipios: La disputa por el poder local en Oaxaca*. Oaxaca, Mex.: IIS/UABJO.
- Domínguez, Jorge, y McCann, James. 1995. "Shaping Mexico's Electoral Arena: The Construction of Partisan Cleavages in the 1988 and 1991 National Elections." *American Political Science Review* 89, no. 1 (Marzo).

- Embriz, Arnulfo. 1993. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 1990*. México: Dirección de Investigación y Promoción Cultural, Instituto Nacional Indigenista.
- Fox, Jonathan. 1994a. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico." *World Politics*, 46 no. 2 (Enero): 151-84.
- \_\_\_\_\_. 1994b. "Latin America's Emerging Local Politics." *Journal of Democracy* 5, no. 2 (Abril), 105-16.
- \_\_\_\_\_. 1994c. "The Politics of Mexico's New Peasant Economy." en María Lorena Cook, Kevin Middlebrook, and Juan Molinar, eds., *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Governance and Development in Rural Mexico: State Intervention and Public Accountability." *Journal of Development Studies* 32, no. 1 (Octubre).
- López, Arturo, et al. 1988. *Geografiza de las elecciones presidenciales de México, 1988*. México: Fundación Arturo Rosenblueth.
- Massieu Trigo, Yolanda Cristina. 1994. "Campesinos, votos, y elecciones en el México de 1994." *El Cotidiano* 65 (Noviembre).
- Moguel, Julio, y Botey, Carlota. 1994. "El fraude rural en 1994." *El Cotidiano* 65 (Noviembre).
- Molinar, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo, y democracia en México*. México: Cal y Arena.
- Molinar, Juan, and Weldon, Jeffrey. 1994. "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity." en Wayne Cornelius, Ann Craig, y Jonathan Fox, eds., *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego.
- Morett Sánchez, Jesús Carlos. 1991. *Alternativas de modernización del eje*. México: Instituto de Proposiciones Estratégicas.
- Rudino, Lourdes Edith. 1994. "Solidaridad y Procampo, mecanismos depresión electoral." *El Financiero* (22 de Agosto).
- Sosa, Iván. 1994. "Confirma Hank el carácter electorero del Procampo." *El Financiero* (10 de junio).
- Tarrow, Sidney. 1994. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*. Cambridge, Eng.: Cambridge University Press.
- Taylor, Michael Campbell. 1995. "Civic Alliance: The Emergence of a Política, Movement in Contemporary Mexico." Senior thesis, Social Studies, Harvard College (Marzo).

## PANEL III

### La Reforma Agraria, las organizaciones agrarias y la estructura de la política mexicana: Discusión

En respuesta a varias preguntas, los miembros del panel contestaron, y algunos participantes en la conferencia comentaron, que Frank Tannenbaum hablaba sobre la integración del sistema político nacional, la Reforma y los derechos agrarios y la organización de los campesinos. El papel de los campesinos en el partido gobernante condujo a la identificación con el Estado-nación.

El nuevo orden político neoliberal reduce al ciudadano a un consumidor individual. El poder del Estado se ha vuelto a desplegar; el Estado trata ahora de manera directa con los ejidatarios. Esto no es coparticipación en el debate político. La "consulta popular" existente es una farsa. El proceso soluciona los problemas del Estado, pero no los de la gente.

En los años setenta y ochenta, la colusión entre las agencias públicas y los intereses privados evitaron la Reforma Agraria. Ninguna política podría dar cabida tanto a los ganaderos como a los indígenas. Los primeros contrataron "guardias blancas". Mas aún, el TLC promueve la inversión extranjera en las operaciones ganaderas.

Las nuevas disposiciones que permiten a las corporaciones mercantiles de 25 personas ser propietarios de 10,000 hectáreas de buenas tierras para pastura y 20,000 hectáreas para actividades forestales institucionalizan los monopolios ilegales de tierra. En 1921, en Chiapas, el límite era de 8,000 hectáreas. En consecuencia, había invasiones campesinas a las tierras, demandando la tierra que habían reclamado por muchos años. Y en 1994, a pesar del cambio legal, se presentaron nuevas demandas de tierra. Fueron invadidas cerca de 50,000 hectáreas (el Estado siempre puede expropiar las tierras por razones de utilidad pública, por ejemplo, para extracción de petróleo