

Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas

*Antonio Azuela*¹

“A system of property rights is an instrument by which a society seeks to realize the purposes of its members, or some of its members. But any system of property is apt to change by its own momentum, bringing about effects other than those intended”

Macpherson, C.B

Introducción

LA CIUDADANÍA PUEDE DEFINIRSE como la pertenencia a una comunidad política. La forma de determinar cuándo un individuo pertenece o no a una de esas comunidades ha cambiado históricamente y, en los últimos dos siglos, los regímenes democráticos han mostrado una tendencia hacia la ampliación de la calidad de ciudadanos a cada vez más personas.

Hoy día, particularmente en Europa y por razones de todos conocidas, la discusión del concepto de ciudadanía está vinculada con la nacionalidad, cuestión por cierto de segunda importancia para el caso de México. Lo que ha quedado fuera de discusión es la inclusión de las mujeres y los no propietarios como ciudadanos. Las democracias censitarias, es decir, en las cuales sólo eran ciudadanos activos quienes podían acreditar su calidad de propietarios,² son cosa del pasado para cualquier régimen que aspire a ser reconocido como democrático.

¹ Con la colaboración de Claudia del Río en la recolección y procesamiento de información, y de Osiris Domínguez en el levantamiento de la encuesta. Para la presente investigación contamos con el apoyo de la Dirección General de Apoyo al Personal Académico de la UNAM.

² En Francia, dicha calidad se traducía en la inclusión de las propiedades de los “ciudadanos activos” en un censo. De ahí la palabra censitaria.

En México, la discusión sobre el tema de la ciudadanía suele restringirse a lo que puede denominarse la “macropolítica”, es decir, los problemas globales de la vida política nacional, con lo que quedan en un segundo plano las condiciones locales de la participación de los ciudadanos en la vida pública.

En este trabajo presentamos una cuestión que, a nuestro juicio, representa una restricción importante al ejercicio de la ciudadanía en el campo mexicano.³ Nos referiremos a la situación de los *avecindados* de poblados rurales ubicados en tierras ejidales, o sea a las que jurídicamente se denominan zonas de urbanización ejidal (ZUE). Argumentamos que el proceso de urbanización que han experimentado dichos poblados ha traído consigo la creación de bienes públicos urbanos, cuya gestión está en manos de las autoridades ejidales, con lo cual su carácter de “autoridades locales” cambia cualitativamente. Ante la débil presencia de las autoridades municipales en la vida de esos poblados, junto con el notable aumento en el número de los *avecindados*, encontramos que éstos quedan excluidos de la gestión de los bienes públicos del poblado y, en general, de toda forma de participación en lo que constituyen verdaderas comunidades políticas, mientras que los *ejidatarios*, que se distinguen de aquéllos por ser propietarios de la tierra son los únicos que participan en dicha gestión.

De una manera más general, tratamos de mostrar que el *ejido*, como institución, ha cambiado radicalmente su función social, ya que *con el proceso de urbanización* ha pasado de ser una modalidad de propiedad de la tierra para convertirse en una forma de gobierno local, a pesar de que la legislación y la doctrina jurídica no la reconozcan como tal. Estamos ante una contradicción entre la lógica corporativa que rige la gestión de los poblados desde el *ejido*, y la lógica republicana (sumamente débil, como bien sabemos) que se supone orienta el funcionamiento de los órganos de gobierno reconocidos oficialmente como tales. Para lo anterior, exponemos los primeros resultados de la investigación que desarrollamos en la región de Los Tuxtlas, en el estado de Veracruz.

³ Desde la antropología política se han hecho aproximaciones importantes al análisis de las relaciones de poder en el ámbito rural mexicano (De la Peña, 1980 y Varela, 1984). Sin embargo, la perspectiva antropológica no suele poner en el centro de sus preocupaciones la cuestión de la ciudadanía.

Urbanización y gestión ejidal en Los Tuxtlas

Comencemos por constatar el significado de la urbanización de los poblados rurales en la región. A pesar de que el proceso de urbanización es una transformación global de la relación entre la población y el territorio⁴ que va mucho más allá del mero crecimiento de algunas grandes ciudades, los estudios urbanos se han enfocado casi exclusivamente a los procesos de transformación y expansión de dichas ciudades, dado que es ahí donde los problemas urbanos alcanzan sus mayores dimensiones. Sin embargo, muchas poblaciones rurales han experimentado un crecimiento demográfico importante, han accedido a los servicios públicos que generalmente calificamos como “urbanos” y se han integrado económicamente a sistemas urbanos regionales y culturalmente a sistemas mucho más amplios, a través de los medios de comunicación. Aunque los poblados sigan siendo definidos como rurales, están inmersos en el proceso de urbanización que experimenta la sociedad mexicana en su conjunto.

La región de Los Tuxtlas está formada por los municipios de Santiago Tuxtla, San Andrés Tuxtla y Catemaco. Las cabeceras municipales de cada uno de ellos son los centros urbanos alrededor de los cuales gravita la región. Todas las demás localidades son eminentemente rurales y aproximadamente la mitad del territorio de la región está ocupado por 142 ejidos.

El recuento que sigue deja de lado la historia agraria de los poblados y se refiere exclusivamente a las transformaciones que nos permiten hablar de un proceso de urbanización en ellos. Respecto a la cuestión agraria, baste mencionar un aspecto sumamente importante de Los Tuxtlas para los efectos de este trabajo: la mayor parte del poblamiento de las áreas rurales en esa región es relativamente reciente. Si bien existen asentamientos humanos desde la era de los olmecas, gran parte de la región se encontraba ocupada por lo que es (o está dejando de ser) la selva alta perenifolia más septentrional de América, que estaba por lo tanto muy poco poblada. Fuera de los tres centros urbanos que han dominado la región (San Andrés Tuxtla, Santiago Tuxtla y Catemaco, cabeceras de los municipios de los mismos nombres) la mayor parte de los poblados rurales de hoy se expandieron como resultado de un proceso de colonización que tuvo lugar en el presente siglo, el cual estuvo fuertemente marcado por la reforma agraria. Esto es, al formarse las zonas de urbanización de los ejidos como resultado del reparto agrario, se definieron los elementos principales del patrón actual de los asentamientos rurales de la región. Sin duda las localidades que más crecieron en

⁴ Sobre la urbanización del campo, véase el ya clásico texto de Henry Lefebvre (1973).

los últimos diez años fueron las que se constituyeron en zonas urbanas ejidales en virtud de la reforma agraria. El indicador más claro de ello es que 24 de las 30 localidades rurales con más de 1 000 habitantes son zonas de urbanización ejidal.

A continuación presentamos los resultados de una encuesta realizada en los 20 poblados ejidales más grandes de los tres municipios, así como una docena de entrevistas a profundidad en cuatro de ellos.⁵ La población actual de esos poblados oscila entre los 664 y los 4 900 habitantes. Es decir, estamos hablando de localidades que en 1950 tenían un promedio de 370 habitantes y en 1990, de 1 700. En la gráfica 1 se presentan las tasas de crecimiento demográfico de esas poblaciones, en su conjunto. Se observa con claridad que, después de una etapa de altas tasas de crecimiento, éstas han descendido notablemente desde los años setenta. No nos interesan por ahora los factores de esta evolución, sino su resultado principal en la estructura social de los poblados. Mientras el número de ejidatarios se ha mantenido constante,⁶ la proporción de avecindados ha aumentando notablemente. Hijos de ejidatarios que no alcanzaron a heredar parte de la parcela del padre, yernos o nueras de ejidatarios en las mismas condiciones, o personas que por diferentes razones se han establecido en los poblados mediante la compra de un solar en la zona de urbanización de los ejidos, constituyen una categoría social que en todos los casos supera en número a los ejidatarios. El cuadro 1 muestra el número de habitantes de los poblados, los ejidatarios en cada uno de ellos y la proporción de avecindados por cada ejidatario. Esta proporción está calculada con el criterio usual de cinco personas por familia. Pero hay que hacer notar (para no excluir a las mujeres) que, si en cada familia hubiera un promedio de al menos dos miembros adultos, resultaría que menos de uno de cada cinco ciudadanos es ejidatario. Con esto queda claro que, en las áreas ejidales, la mayoría de la población adulta, ha dejado de ser la beneficiaria de la reforma agraria.

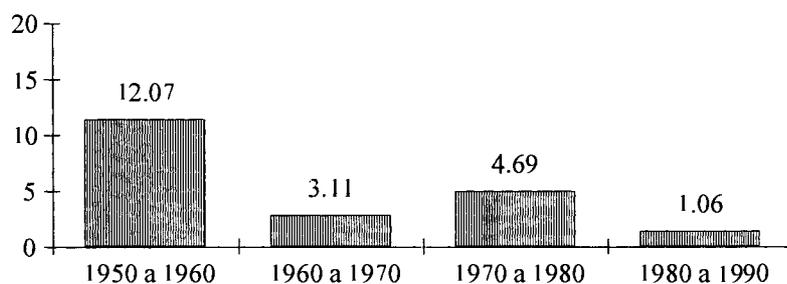
El segundo elemento del proceso de urbanización es el aumento de bienes de consumo colectivo que se han ido construyendo en los poblados ejidales. En las gráficas 2 a 4 se muestra de manera muy sintética la evolución de los principales servicios en los 20 poblados estudiados. A partir de nuestra encuesta, recogida directamente de las autoridades ejidales de los poblados, estas gráficas muestran un aumento sostenido en la introducción de dichos servicios en las últimas cuatro décadas.

⁵ Tebanca, Balzapote y Tres Zapotes y la colonia de la Palma.

⁶ En la región cada ejido está integrado por un promedio de 77 ejidatarios.

Gráfica 1

Tasa de crecimiento anual por decenio en 20 localidades de Los Tuxtlas

**Cuadro 1**

Población total e índice de avocindados por ejidatarios⁷

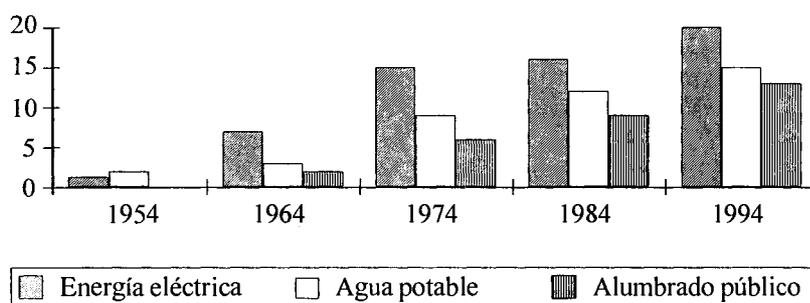
<i>Localidad</i>	<i>Población total</i>	<i>Núm. de ejidatarios</i>	<i>Índice F/E</i>
Calería	3 304	275	2.40
Candelaria	769	77	2.00
Cinapan	877	N. D.	—
Comoapan	4 907	275	3.57
Chuniapan de Abajo	794	43	3.69
Maxacapan	1 005	130	1.55
Salto de Eyipantla	2 900	45	12.89
San Juan Seco de Valencia	828	43	3.85
Sehualaca	810	108	1.50
Sihuapan	2 940	163	3.61
Sontecomapan	2 290	92	4.98
Tapalapan	1 647	259	1.27
Tebanca	664	46	2.89
Tepanca	N.D.	219	—
Tibernal	855	54	3.17
Tlapacoya	2 294	143	3.21
Tres Zapotes	3 009	414	1.45
Tulapan	1 773	174	2.04
Victoria	1 584	70	4.53
Zapoapan Cabañas	1 287	48	5.36
Totales	33 660	2 459	* 2.74

* Respecto al total de población y al total de ejidatarios.
N. D.: no disponible.

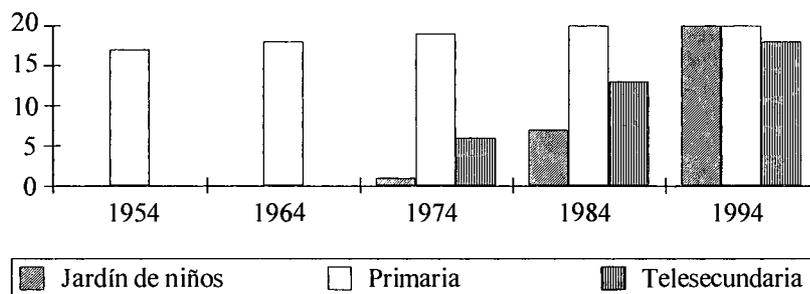
⁷ Censo General de Población y vivienda, 1990 y Secretaría de la Reforma Agraria: Unidad de Documentación e Información Agraria.

Gráfica 2

Evolución de los servicios de energía eléctrica, agua potable y alumbrado público en 20 localidades de la región de Los Tuxtlas, 1954-1994

**Gráfica 3**

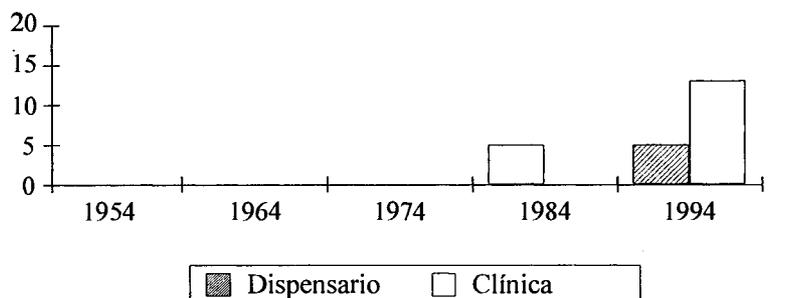
Evolución de los servicios educativos en 20 localidades de la región de Los Tuxtlas, 1954-1994



La información puede ser interpretada de muchas maneras dependiendo de lo que se quiera demostrar: si se trata de hacer ver las carencias de la región, se pondrá énfasis en el número de poblados que aún hoy no cuentan con servicios tan elementales como el alumbrado público. Si, desde otra perspectiva, se intenta demostrar el progreso de las poblaciones, se puede poner el énfasis en el aumento constante de los servicios —aun en la llamada década perdida.

Gráfica 4

Evolución de los servicios médicos en 20 localidades de la región de Los Tuxtlas, 1954-1994



Independientemente del modo en que esos servicios satisfagan las necesidades básicas de la población, es evidente que en los poblados rurales de Los Tuxtlas hay un conjunto de bienes colectivos que eran prácticamente inexistentes hace apenas cuatro décadas. A principios de los años cincuenta el único servicio público era la escuela rural que, a juzgar por los testimonios de los entrevistados, era de una pobreza notable. Los nuevos bienes colectivos transforman profundamente la vida social en las comunidades ejidales. Ya no se trata solamente de una agrupación de campesinos; además de ésta existe una comunidad urbana; o sea un conjunto de individuos que comparten un espacio geográfico caracterizado por un número variable, pero creciente, de bienes de consumo colectivo, cuya gestión afecta a todos ellos y sólo a ellos. Y el rasgo más notable de esa comunidad es la existencia de dos categorías de individuos perfectamente diferenciados: los ejidatarios y los avecindados. Esa diferencia, que consiste simplemente en que unos poseen tierras para el cultivo o la ganadería y otros no, se expresa precisamente en la desigualdad en la participación de la gestión de los bienes colectivos.

Efectivamente, al indagar sobre la forma en que se manejan los servicios públicos en los poblados rurales, encontramos que han sido las autoridades ejidales quienes han gestionado y administran el conjunto de esos servicios, sin que en ello intervengan ni los avecindados, ni las autoridades municipales que, de acuerdo con nuestro orden constitucional,⁸ son las encargadas de la gestión de tales servicios a partir de su

⁸ Artículo 115 constitucional.

capacidad de representar al conjunto de los ciudadanos de un determinado territorio.

Conviene mencionar que casi todos los equipamientos que soportan la prestación de los servicios han sido construidos con trabajo aportado por la propia comunidad, en el que han intervenido tanto ejidatarios como avecindados.⁹ Lo que sirve para recordar que el sistema de operación de Pronasol no es una novedad para estas comunidades.

Casi tres cuartas partes de los poblados cuentan con red completa de agua potable, lo cual se facilita en esta región por la gran abundancia de manantiales. En la mayor parte de los casos la instalación de esa red ha sido el resultado de gestiones hechas por las autoridades ejidales ante diversos organismos, del estado o de la federación. Lo interesante es que los habitantes no pagan el servicio de agua al estado o al municipio, sino a las autoridades ejidales. En la "cooperación" anual que fija la asamblea ejidal para el conjunto de los pobladores se incluye el agua potable. Esas cooperaciones constituyen todo un sistema tributario que permite a las autoridades ejidales enfrentar los gastos de su gestión urbana: reparar tuberías, apuntalar puentes, remplazar focos de las luminarias, dar mantenimiento a la casa ejidal, la escuela, la clínica y un largo etcétera. Estamos hablando de problemas urbanos diminutos, comparados con los de las grandes ciudades, pero vitales para quienes habitan los poblados.

En varios de los poblados del municipio de Catemaco ha habido intentos de las autoridades municipales para instalar medidores en las viviendas y llevar a cabo el cobro del agua. Las autoridades ejidales han logrado hasta ahora rechazar todos esos intentos.¹⁰ Es precisamente en torno al tema del agua donde comienza a observarse la relación entre el régimen ejidal y la gestión urbana. Hablando de las reformas al artículo 27 constitucional, el tesorero del ejido de Tebanca nos decía que ese ejido nunca se privatizaría porque "hay muchos intereses" de por medio. Interrogado sobre cuáles serían tales intereses dijo sin dudar: "lo primero que pasaría [si el ejido Tebanca se privatizara] es que entraría la CEAS", es decir, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, con lo cual las autoridades ejidales dejarían de cobrar contribuciones a los vecinos por concepto de agua.¹¹

La energía eléctrica, que es uno de los servicios con mayores índi-

⁹ En ocasiones se admite al poblador el pago de una cantidad equivalente al costo de la faena.

¹⁰ Lo cual es perfectamente explicable, porque el agua está ahí y usarla es parte del proceso de apropiación social del territorio. Para las comunidades rurales representa una intrusión que las distantes autoridades municipales pretendan cobrar por ella.

¹¹ Entrevista con Francisco Olea, enero de 1994.

ees de cobertura, se ha introducido por gestiones de las autoridades ejidales y la presta en forma directa la Comisión Federal de Electricidad sin intervención alguna de la autoridad municipal.

El alumbrado público, con el cual cuentan sólo trece de los 20 poblados estudiados, responde a una de las necesidades más “sentidas” de la gente y es mucho más importante que, por ejemplo, contar con una carretera pavimentada hacia la cabecera municipal. Tener las calles alumbradas es visto como una protección contra los robos de animales y enseres en los solares urbanos. También aquí el servicio es gestionado por las autoridades ejidales, quienes lo pagan, casi siempre a la Comisión Federal de Electricidad,¹² del fondo de contribuciones fijado por la asamblea ejidal.¹³

Por su parte, los servicios de educación son los más antiguos. En ocho de los 20 poblados ya había un maestro rural desde los años treinta, o antes. El incremento más notable de los años recientes se refiere al establecimiento de jardines de niños y telesecundaria (gráfica 3). En todos los poblados estudiados se nos informó que las autoridades ejidales intervienen en la asociación de padres de familia. En Tebanca, varios vecindados nos hablaron de su interés por “independizar” dicha asociación del ejido, ya que se había dado el caso de que el presidente de la misma era un ejidatario que ni siquiera tenía hijos en la escuela.¹⁴ Después de varios años en que lo habían logrado, una decisión reciente de la asamblea volvió a colocar la asociación bajo el control del ejido.

Lo mismo puede decirse de los servicios médicos que, como se aprecia en la gráfica 4, también han tenido un incremento sostenido, a pesar de que cuatro de los 20 poblados ejidales aún no cuentan con clínica y tres apenas tienen un dispensario. En casi la mitad de los poblados se nos indicó que las autoridades ejidales intervienen en su administración, aunque a partir de nuestros datos nos es difícil precisar la naturaleza de esa intervención. En muchos casos, seguramente no se trata de “controlar” el servicio, sino de organizar el apoyo que la comunidad presta para el mantenimiento de la clínica o el dispensario, ante la falta de presupuesto de los organismos a cargo del servicio.

Conviene hacer notar, aunque sea de paso, el mayor éxito de los poblados ejidales en la obtención de servicios, en comparación con poblados de dimensiones similares que no son ejidales. Al aplicar la misma

¹² En nuestra encuesta sólo aparece un caso en que el alumbrado público lo presta el municipio.

¹³ De acuerdo con el tesorero del comisariado ejidal de Tebanca, que es por cierto un contador público titulado, el poblado recibe un subsidio de 75% por parte de la Comisión Federal de Electricidad.

¹⁴ Entrevistas con José Azamar y la directora de la escuela.

encuesta en dos poblados que tienen la categoría de colonias,¹⁵ encontramos no sólo que ellos no cuentan con algunos servicios básicos o los han obtenido mucho más tarde que los ejidos, sino que han tenido severos problemas para su gestión. Así por ejemplo, en la colonia de La Palma, municipio de Catemaco, el alumbrado ha sido instalado dos veces, pero ha dejado de funcionar porque ha sido muy difícil organizar su cobro y su mantenimiento. No existe en estos poblados una organización que sostenga una autoridad tan claramente definida como la de los ejidos.

No nos referiremos a los demás equipamientos y servicios, siempre modestos, que suelen existir en los poblados (transporte colectivo a las cabeceras municipales, teléfono,¹⁶ cancha deportiva, casa ejidal, parque y, en algunos casos, centros comunitarios). Con lo expuesto es suficiente para reconocer que los poblados ejidales son más que asentamientos rurales donde se agrupan las casas de los campesinos. El conjunto de bienes de consumo colectivo que componen los servicios públicos han conformado un campo de relaciones sociales cualitativamente distinto al de la tenencia de la tierra y la producción agropecuaria.

Hasta aquí nos hemos referido solamente a la presencia del ejido en los servicios públicos; pero también está presente en el ejercicio de la fuerza "pública". En la organización municipal del estado de Veracruz, fuera de las cabeceras de los municipios existen "agencias municipales" que son, de acuerdo con la ley, una extensión del poder municipal al ámbito rural. Su función más importante es la de prestar el servicio de vigilancia o, si se quiere, ejercer el monopolio legítimo de la fuerza en los conflictos que no llegan (o mientras llegan) o autoridades superiores. Están compuestas por un número que varía entre seis y ocho miembros, encabezados por el agente municipal, que en todos los poblados es un ejidatario. Ahí donde hemos podido adentrarnos al proceso de designación de los agentes, encontramos que el presidente municipal sólo nombra al agente después de haber consultado a las autoridades ejidales.

La exclusión de los avecindados del nombramiento de los agentes municipales ha comenzado a convertirse en un asunto conflictivo. En el caso de Tebanca, en 1991, bajo circunstancias que sería largo narrar aquí, después de las elecciones municipales un grupo de avecindados acudió al nuevo alcalde para pedirle que sometiera el nombramiento del agente a una elección en la que participaran todos los habitantes del poblado,¹⁷

¹⁵ Es decir, asentamientos formados al amparo de la política de colonización que impulsó el gobierno federal en zonas escasamente pobladas.

¹⁶ Si bien es cierto que se trata apenas de un aparato en cada poblado, en los años recientes se ha instalado uno en casi todos ellos.

¹⁷ Como ocurre en otros estados de la República.

es decir tanto ejidatarios como avecindados. A pesar de la oposición de las autoridades ejidales, el presidente municipal accedió a la petición, con lo que se produjo un conflicto en el que por primera vez se enfrentaban abiertamente los dos grupos. Una de las autoridades ejidales nos decía que los avecindados querían “independizarse” del ejido, pero que deberían entender que “Tebanca no es zona municipal, es zona ejidal”.¹⁸ A pesar de que el candidato de los avecindados (uno de los maestros de la escuela) perdió la elección,¹⁹ el asunto parece haber dejado una huella importante en la memoria colectiva del poblado. Al entrevistar a dos de los avecindados que participaron en ese movimiento, nos sorprendió la claridad con la que expresaban una mentalidad típicamente ciudadana.

En suma, lejos de ser una extensión del poder municipal a las áreas rurales, las agencias municipales parecen ser una extensión del poder ejidal a las funciones de policía que, de acuerdo con el esquema constitucional, corresponden al gobierno. Desde luego que no puede hablarse de una “usurpación” de funciones, ya que formalmente los agentes son nombrados por y dependen de las autoridades municipales. Pero el hecho es que éstas, en su relación con los poblados, no pueden ignorar la fuerza de la organización ejidal, que otorga a sus miembros una situación privilegiada en las relaciones con el municipio.

Un aspecto más en el que se percibe la fuerza del ejido en el gobierno de los poblados se refiere a su relación con las organizaciones religiosas. Como en muchas otras partes del sureste mexicano, en Los Tuxtlas hay una variedad importante de grupos religiosos: evangelistas, testigos de Jehová, sabáticos y hasta católicos. Nuestra encuesta interrogó a las autoridades ejidales sobre la forma en que se establecen los templos en los poblados. Aunque no encontramos conflictos importantes en este rubro, en todos los casos se nos indicó que para la erección de un templo se requiere autorización del ejido.

Creemos que el bosquejo que acabamos de hacer es suficiente para sostener la idea de que el ejido funciona como una autoridad local, en cuya participación la mayoría de la población queda sistemáticamente excluida. Un aspecto sumamente interesante de este proceso es el modo en que la gestión de los poblados como espacios urbanos ha modificado el sentido de la institución ejidal en su conjunto. Ya hemos señalado la posición de una autoridad ejidal respecto de la relación entre la eventual privatización del ejido y el cobro del agua que sobrevendría por parte de

¹⁸ Entrevista con Francisco Olea, enero de 1994.

¹⁹ Los ejidatarios lograron que la elección no fuese secreta, sino en una asamblea abierta, por lo que buena parte de los avecindados prefirió no enfrentarse con ellos y terminó por no apoyar al que originalmente era su candidato.

las autoridades estatales. En otra entrevista, el nuevo presidente del comisariado ejidal de Tebanca nos decía, respecto del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) promovido por la Procuraduría Agraria: “Mientras yo esté de comisariado no voy a permitir que en mi ejido entre el Procede... ¡yo no procedo!”²⁰

Según él, con ello tendrían que pagar impuestos prediales y por ello se opone, como las autoridades de otros ejidos, a “ingresar” al programa.²¹ Es interesante observar que el ejido hace tiempo que paga impuesto predial por sus tierras de cultivo; pero eso es independiente de los solares, lo que ahora les preocupa. La propiedad de éstos es el fundamento del cobro de las cooperaciones que deben pagar (ejidatarios y vecindados) para cubrir los gastos de la gestión urbana a que nos hemos referido. Es decir, quien es propietario de un solar está obligado a pagar cooperación. En la percepción de nuestro entrevistado, sería imposible para el ejido seguir cobrando cooperaciones si la propiedad de los solares estuviese gravada por el impuesto predial. Y la razón de fondo que él mismo expresa es muy clara: si el municipio no ha traído beneficio alguno al poblado, ya que todo lo que tienen lo han obtenido del organismo del gobierno federal o estatal, más el trabajo de la comunidad, no hay justificación para cooperar con aquél. En este contexto, se comprende que la lógica fiscal ciudadana que prevalece en otros países (“pago impuestos, por lo tanto tengo derechos”) no se acomoda en Los Tuxtlas a las autoridades reconocidas como tales por el orden jurídico, sino a las del ejido.

En todo caso, lo anterior revela que la discusión sobre el destino del ejido (su privatización o no) pasa a depender en gran medida de la discusión en torno a la gestión de su área urbana.

Los vecindados y las zonas de urbanización ejidal según la ley

A todo esto, conviene revisar aunque sea sumariamente el marco jurídico que rige a los vecindados y, en general, a las zonas de urbanización ejidal. La hoy derogada ley Federal de Reforma Agraria disponía que los solares excedentes de las Zonas de Urbanización Ejidal (ZUE) podían “ser arrendados o enajenados a personas que deseen vecindarse, pero en nin-

²⁰ Entrevista a Miguel Cisneros, 24 de septiembre de 1994.

²¹ Como algunos saben, el Procede no es el primer programa del gobierno Federal para extender certificados de derechos ejidales. La diferencia es que ahora contar con ellos facilita la privatización del ejido, cosa que no parece estar en los planes de ningún ejido de la región.

gún caso se les permitirá tener derechos sobre más de un solar, y deberán ser mexicanos, dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad” (Art. 93). Esta definición corresponde a lo que ocurre en la realidad en los poblados que hemos estudiado. Y ello se refiere en particular a un punto: el *avecindado* está definido por ser propietario de un solar urbano, no por ser habitante del poblado, con lo que queda excluida, al menos, la mayoría de las mujeres adultas que no son ni *ejidatarias* ni propietarias de un solar.

La nueva ley agraria no cambia en casi nada la situación de los *avecindados*. Por un lado ya no señala, como la ley anterior, la obligación de contribuir a los gastos comunes de la localidad, aunque parece difícil que en los poblados donde los *avecindados* han aportado cuotas por décadas comiencen a esgrimir que están exentos de dicha obligación porque no la señala expresamente la ley. Las cooperaciones constituyen una verdadera costumbre jurídica.

Por otro lado, la nueva ley prevé la posibilidad de constituir “juntas de pobladores” que reúnan a *ejidatarios* y *avecindados*, pero sólo con derecho a opinar y sin capacidad de intervenir activamente en la gestión de los poblados.²² Pero lo más importante del modelo jurídico de las zonas *ejidales* de urbanización es que se han concebido como si estuviesen territorialmente aisladas. Es decir, prevalece una visión en la que el México rural y el México urbano son mundos distintos, cuando no sólo los servicios urbanos, sino la dinámica migratoria y, sobre todo, las comunicaciones, han integrado la vida de los poblados al proceso de urbanización que experimenta el país. La imagen de los *ejidos* que impregna a la ley es la de comunidades rurales autónomas ubicadas detrás de los cerros que se contemplan desde las ciudades (donde se hacen las leyes).

Lo anterior se hizo evidente cuando se presentó la iniciativa presidencial de la ley agraria, que preveía otorgar a los núcleos *ejidales* atribuciones para regular los usos del suelo, que son de naturaleza gubernativa y que corresponden a las autoridades municipales en su función de regulación de los asentamientos humanos.²³ La Cámara de Diputados in-

²² Este tipo de organizaciones está previsto en la legislación estatal sobre municipios, y la legislación federal no tendría por qué ocuparse de éstos, que son asuntos locales, a menos que se piense, como algunos *ejidatarios*, que las zonas *ejidales*, por el hecho de serlo, están fuera de la jurisdicción municipal.

²³ Los artículos 23 fracción VII y 65 facultaban a la asamblea *ejidal* para el señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, reservas y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización, atribuciones que en toda sociedad moderna corresponden al poder público, no a los propietarios de la tierra.

cluyó a última hora las disposiciones que corregían esta situación,²⁴ pero ello no fue suficiente para contrarrestar la visión predominante que sigue separando lo rural de lo urbano. El elemento jurídico central de esta dicotomía es que el ejido como institución sigue en lo fundamental vinculado a la federación y segregado de las instituciones políticas locales. En la medida en que el órgano del Estado que supervisa y convalida los actos del ejido sea una dependencia de la federación, las comunidades ejidales podrán seguir funcionando como enclaves corporativos ajenos al orden local.

La gran ficción del régimen agrario consiste en desconocer el hecho de que los poblados rurales son espacios políticos donde hay bienes colectivos cuya administración afecta a muchos que no son ejidatarios. En nuestro modelo jurídico el ejido es simplemente una forma de propiedad. Por lo que se refiere al gobierno local, cuando desde la teoría constitucional decimos que el vecindado es, como todo mexicano, un ciudadano con plenos derechos en una comunidad política local (el municipio), estamos hablando de una ficción jurídica que no tiene nada que ver con la vida local en la que está realmente inmerso. De nada le sirve participar en las elecciones locales si su localidad es una donde las autoridades municipales no tienen peso alguno y donde las verdaderas autoridades le dicen que no vive en una "zona municipal", sino en una "zona ejidal".

Epílogo

Hemos dejado de lado varias cuestiones que sería necesario considerar para tener una idea completa del problema. Algunas de ellas son: la relación de protección/subordinación del ejido respecto del gobierno federal, que se expresa, entre otras cosas, en la gran cantidad de expropiaciones que han sufrido los ejidos y que no han sido oportunamente indemnizadas; la tensión, por ahora potencial, entre las nuevas instituciones de ordenamiento ecológico del territorio y del carácter de enclave corporativo del ejido; o bien el surgimiento de nuevos actores sociales en los poblados ejidales que reclaman la igualdad de derechos frente a los ejidatarios y que muestran que el proceso de globalización también tiene una dimensión político-cultural.

²⁴ Se incluyó en el texto definitivo una nueva sección ("De las Tierras Ejidales en Zonas Urbanas") que sólo se refiere a las tierras cercanas a las ciudades, no a los ejidos propiamente rurales.

Nos hemos limitado a mostrar que en las últimas décadas los poblados ejidales de Los Tuxtlas han experimentado un aumento de sus *bienes públicos*, pero no una ampliación de su *vida pública*, lo que equivaldría a una incorporación de los nuevos habitantes al gobierno local en condiciones de igualdad. Lo que define la desigualdad es lo mismo que en las democracias europeas de la primera mitad del siglo XIX: la propiedad. En primer lugar, están quienes tienen parcela ejidal y gracias a ello son miembros de una asamblea que toma las decisiones más importantes que afectan la vida local. En segundo, están quienes sólo tienen un solar y con ello acceden al disfrute de los bienes públicos, pero no a la participación en su gestión. En esos poblados ejidales el poder no está separado de la propiedad, sino que se funda en ella. ¿Hay algo que se parezca más a una democracia censitaria?

Queremos ser cautos en cuanto a presentar estos resultados como algo generalizable al resto de los ejidos del país. Recordemos que Los Tuxtlas presentan condiciones que no necesariamente existen en todas partes. La más importante de ellas es que la mayor parte de los poblados rurales de la región se consolidaron bajo el impulso de la reforma agraria. No parecen haber existido en el campo formas muy desarrolladas de poder local antes de los ejidos, como en otras regiones del país donde el reparto agrario jugó un papel secundario en la configuración del patrón del asentamiento humano. Seguramente en dichas regiones otras instituciones, como las comunidades indígenas y los mismos municipios, tienen un peso mayor que los ejidos. Sin embargo, en diferentes partes del país hemos encontrado indicios de lo que hemos analizado en Los Tuxtlas, por lo que discurrimos que no es descabellado pensar que se trata de un fenómeno que afecta a muchos millones de personas. Si hablamos de ciudadanías restringidas en México, nos atrevemos a afirmar que ellos son más que nosotros, los famosos “ciudadanos de segunda” del Distrito Federal.

Ahora bien, el tema no se agota con dar cuenta de la existencia de un sector de la sociedad excluido de la participación política. Está de por medio uno de los problemas fundamentales de la sociología del derecho: ¿cómo puede cambiar la función social de una institución jurídica sin que cambie su contenido normativo? En contextos diferentes, dos autores clásicos de lo que podemos llamar la tradición sociojurídica, Karl Renner (1949) y Henry Maine (1977), han reconocido en ésta una cuestión fundamental. Para nosotros, la urbanización de la vida rural está transformando radicalmente la función social del ejido como institución, sin que para ello haya tenido que cambiar el contenido de sus normas jurídicas. Para decirlo en dos palabras, el ejido

ha dejado de ser una forma de acceso para convertirse en una forma de exclusión.

Recibido en mayo de 1995

Revisado en junio de 1995

Correspondencia: Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM/Fax 616 17 33.

Bibliografía

- De la Peña (1983), *Herederos de promesas. Agricultura, política y ritual en los Altos de Morelos*, México, Ediciones de La Casa Chata.
- Lefebvre, Henry (1973), *El derecho a la ciudad*, Madrid, Ediciones Península.
- Macpherson, C.B. (1978), *Property. Mainstream and Critical Positions*, Oxford, Basil Blackwell.
- Maine, Henry (1977), *Ancient Law*, Nueva York, Dutton.
- Renner, Karl (1949), *The Institutions of Private Law and Their Social Functions*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Varela, Roberto (1984), *Expansión de sistemas y relaciones de poder: antropología política del estado de Morelos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.