

LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD SOCIAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ

Luc/Cambrezy

RESUMEN

En este trabajo se destaca el valor que tiene el mapa de la propiedad social (ejidal) del estado de Veracruz para las investigaciones del reparto agrario y las condiciones históricas del desarrollo regional.

RÉSUMÉ

Le travail remarque la valeur de la carte de la propriété sociale (ejidal) de l'Etat de Veracruz pour les recherches du partage de la terre et les conditions historiques du développement régional.

Introducción

Una de las principales condiciones para una planificación agrícola exitosa, está en un conocimiento exhaustivo y fidedigno de las realidades del campo. Pero no solamente a través de estadísticas sino, y diríamos sobre todo, gracias a una especialización precisa de las principales características de los diversos sistemas agrarios que se dan a lo largo del país. En este aspecto no cabe duda que la tenencia de la tierra viene en primer plano si se toma en cuenta el número de conflictos, pleitos, y posesiones ilegales que genera el acceso a la tierra.

Una primera distinción se impone entre los dos tipos dominantes de tenencia: la propiedad privada y la propiedad social. Por supuesto, ni una ni otra representan un objeto homogéneo, pero por esquemática que fuera, esta primera división sigue siendo muy válida, sobre todo si se considera la importancia del debate y las controversias que giran alrededor de temas como la baja productividad del ejido, y en consecuencia de

esto, la necesidad (justificada o no) de privatizarlo a corto plazo.

Hasta hace poco tiempo, muy escasas han sido las investigaciones que han contemplado a la tenencia de la tierra, ~~como~~^{en} una entidad federativa, en sus aspectos espaciales y cartográficos. Esto se explica si se toma en cuenta la magnitud del esfuerzo que implica en meterse en los archivos y planos de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) o del Registro Público de la Propiedad con el propósito de reconstituir el rompecabezas de la apropiación del suelo. Esta perspectiva, poco alentadora, tuvo como consecuencia que los espacios de estudio fueran, por lo general, de extensión territorial reducida; y lógicamente esto privilegió el estudio de las entidades federativas de pequeña extensión territorial: Tlaxcala, Querétaro, Aguascalientes, entre otros estados (Soto Mora, 1971; Rojas, 1981; Nickel, 1988).

Frente a estas carencias en el conocimiento espacial de la tenencia de la tierra, se puso en marcha durante el sexenio anterior el primer catastro rural de toda la República, obra

considerable si se toma en cuenta el atraso en el cual se encontraba el país en este aspecto. A la fecha, salvo algunas entidades, se estima que el programa está terminado y que, al menos, la SRA tiene ubicados todos los ejidos en los mapas a la escala 1:50 000, y puede cuantificar el número de propietarios en poligonales cuya superficie es conocida (el tamaño de éstas varía en función de la extensión de los predios, y también en función de la superficie que podía cubrir un equipo de técnicos en un tiempo determinado).

En el marco del programa piloto, "Sistema de Información Geográfica para el estado de Veracruz"¹, se llevó a cabo la tarea de validación y corrección de la información cartográfica y estadística relativa a la propiedad social que proviene de la SRA².

¹ Programa piloto INEGI-ORSTOM; Dirección Regional Oriente, INEGI, Puebla, Pue.; las bases del Sistema de Información Geográfica vienen descritas en Cambrezy, *et al.*, 1987.

² Este trabajo se desarrolló en el marco del convenio entre INEGI y la SRA; esta colaboración se inscribe en el marco de los

Por primera vez, el tener acceso a éste catastro rural permitirá adecuar los censos agrícolas y ganaderos a una base territorial -la tenencia de la tierra- mucho más adecuada que la división geoestadística que se manejaba anteriormente. Para el programa específico sobre el estado de Veracruz, el uso de esta información tiene como interés más inmediato, el poder representar gráficamente los datos estadísticos de toda índole, pero también el poner en relación la tenencia de la tierra con otro tipo de información capturada previamente (población, condiciones del medio físico, infraestructuras, etc.); en breve, manejar la información localizada necesaria para llegar a una tipología precisa de los sistemas agrarios en el estado de Veracruz.

Pero, independientemente de los avances de esta larga investigación, el mapa de la propiedad social constituye, por sí, una información de suma importancia que debe ser de gran ayuda en muchos estudios sobre la problemática agraria en el estado de Veracruz; por primera vez se tiene acceso a una cartografía de la propiedad social y no cabe duda que se trata de un enorme paso adelante si se piensa en el carácter mucho más limitado de los análisis de la tenencia de la tierra que, hasta la fecha, generalmente han permanecido en el nivel de análisis de las estadísticas (número de resoluciones presidenciales, superficies, beneficiarios, etc.) por entidades administrativas (estados y municipios).

preparativos del censo nacional agropecuario de 1991.

Agradecemos al personal de la delegación de la SRA por el apoyo que nos brindó para llevar a cabo esta tarea y particularmente a la Lic. María Teresa Peredo Moreno, responsable del programa de Catastro rural en la delegación de la SRA en Xalapa, Ver. La tarea de verificación debe mucho a la conciencia y paciencia de María Antonieta Enríquez F. y le Lorenzo Juárez Basurto

Poder reflexionar sobre un mapa de la propiedad social debe ser el inicio de investigaciones valiosas sobre los pasos del reparto agrario en el tiempo y en el espacio. En efecto, la distribución de la propiedad social en el estado de Veracruz no es homogénea; existen municipios y regiones sin ejidos, mientras que en otras partes la superficie ejidal llega a cubrir todo el espacio disponible. Esto no es para sorprenderse, pero teniendo la posibilidad de identificar los fenómenos de diferenciación espacial de la tenencia de la tierra, podemos avanzar en las investigaciones sobre las condiciones históricas del desarrollo regional.

El catastro rural: problemas técnicos y conceptuales

La obra de verificación de la información proporcionada por la SRA tardó aproximadamente diez meses con un promedio de cuatro personas a tiempo completo³. La importancia de esta tarea de verificación de la información, obligó a enfocarse exclusivamente sobre la propiedad social y a dejar la propiedad privada para otros tiempos.

Por otra parte, al hacer corresponder los datos estadísticos disponibles sobre los ejidos con la información cartográfica del catastro rural, surgieron nuevos problemas, no previstos, que resultan de una gran discrepancia de conceptos entre las dependencias; para este caso, entre el INEGI y la SRA. Para resumir, se puede decir que la primera se inclina hacia una lógica territorial y geográfica, mientras que la SRA se apega a la ley de la Reforma Agraria. El problema es que esta ley rompe con la congruencia territorial, o me-

³ Esta tarea se volvió necesaria al descubrir errores y lagunas importantes en la información inicial, debidas a los problemas técnicos y presupuestales que marcaron la realización del catastro.

Por dicho, no la contempla; es lo que vamos a tratar de explicar.

a) División administrativa y tenencia de la tierra

Para empezar, conviene reconocer que si bien el territorio y la tierra son conceptos distintos, ambos son vecinos puesto que remiten al espacio percibido aquí como soporte físico de la actividad humana. El concepto de territorio hace referencia a los fundamentos sociales y políticos de la nación; la tierra se percibe como el factor más esencial de producción agrícola. Pero las sociedades campesinas trabajan sus tierras en un territorio determinado, el cual difícilmente se puede separar de este factor y todavía más en el caso de las comunidades indígenas.

Por otro lado, si bien sería optimista pensar que un rancharo o una congregación de pequeños propietarios deba conformarse a las divisiones administrativas, (es decir, tener todas sus tierras en una sola y exclusiva unidad administrativa), esto no suena tan evidente en el caso de los ejidatarios, quienes se beneficiaron de sus tierras, al margen de los mecanismos de compra-venta, y gracias a un gobierno que justamente tiene la tarea de controlar y administrar el territorio.

En efecto, el reparto agrario amplió considerablemente la falta de correspondencia entre tenencia de la tierra y división administrativa, de tal suerte que no solo la pequeña propiedad, sino también las tierras ejidales, definen un espacio agrícola (el de la apropiación del suelo) que poco tiene que ver con el espacio administrativo (territorial). Así, a raíz de las leyes de la reforma agraria, existen muchas discrepancias entre la división administrativa (estados y municipios) y las tierras en propiedad social. Por una parte, los límites administrativos son aproximados, y por otra, los campesinos pueden pe-

dir tierras en un radio de 7 km, sea cual sea el municipio. Resulta de esto que muchos ejidatarios viven en un municipio pero trabajan las tierras en otro, y cabe mencionar que el problema es idéntico entre dos estados: varios ejidatarios viven en los estados de Hidalgo, Puebla, Oaxaca, por mencionar algunos, pero cultivan en el estado de Veracruz, y al revés, existen casos de ejidatarios "veracruzanos" trabajando tierras en entidades vecinas. El poder político se convirtió así en el principal promotor de la "desterritorialización" del campo.

Por supuesto, estas situaciones generan muchos pleitos y provocan conflictos adicionales puesto que siempre habrá la duda en cuanto al criterio "correcto": el territorio o el de las tierras. En términos legales, el ejido depende del municipio de donde surgió la solicitud de tierras, que generalmente corresponde a la entidad en la cual viven los ejidatarios; en cambio, en términos geográficos y territoriales, todas las tierras dentro de los límites de un municipio pertenecen a este municipio y todas las localidades incluidas en el perímetro de un municipio dependen de éste; no puede haber un municipio con "huecos" e "islas".

En fin, la división municipal que maneja el INEGI al 1:50 000, si bien es precisa, no pretende ser una representación fidedigna de la división político-administrativa del país; claro que se aproxima a la realidad del municipio, pero ante todo se trata de una división geostatística con fines censales.

A nuestro juicio la ausencia de una cartografía administrativa confiable así como la incongruencia entre la división administrativa y la distribución de la tenencia de la tierra, es signo de una crisis profunda del territorio (González y González, 1989); en este terreno falta mucho por hacer, pero lanzamos la hipótesis de

que el estudio de la territorialidad, tanto en su desarrollo histórico, que como en sus consecuencias concretas en cuanto a los problemas de planificación regional y municipal, permitiría entender mejor las dinámicas de los sistemas agrarios. Entre otras cosas, la crisis de la territorialidad sería una consecuencia inesperada de la revolución, y del reparto agrario (Falcón, 1988).

En todo caso estas incertidumbres provocaron muchos errores en el proceso de levantamiento del catastro rural, así como en la atribución de las claves municipales que se hizo posteriormente en las oficinas de Xalapa. Por otra parte, en regiones colindantes entre el estado de Veracruz y las demás entidades, hubo zonas que fueron levantadas dos veces por parte de cada entidad, y al contrario, regiones que quedaron en blanco. En el mismo sentido, cabe mencionar que la SRA, al menos en Veracruz, no maneja el sistema de codificación de los municipios que utiliza el INEGI. Esto obliga a una conversión sistemática para pasar de la clave SRA a la clave INEGI, lo que por supuesto genera errores adicionales.

Todos estos casos, que se han ido corrigiendo en forma paulatina son igualmente significativos del gran descuido de los aspectos territoriales y geográficos; y esto es tanto más relevante en la medida que el control territorial constituye, por lo general, una etapa clave para asentar y legitimar el poder político. ¿Acaso, tendrá esto algo que ver con la dualidad, tantas veces mencionada, de un poder a la vez federal y centralista?

b) El catastro rural: condiciones técnicas de realización

Quizás, el problema más difícil proviene de la magnitud de la obra que se pretendió llevar a cabo en unos cuantos años, cuando se sabía que

tan largo era el proceso de realización de los catastros en los países industrializados. Por otra parte, y esto no escapó a nadie en las oficinas de la SRA, el reto se vuelve más problemático si se pretende levantar un catastro a una escala (1:50 000) que no permite la ubicación precisa de los pequeños predios de unas cuantas hectáreas que abundan en regiones de minifundismo. Por lo tanto, es evidente que este catastro no puede tener la precisión métrica que probablemente se hubiera deseado.

Durante la realización del catastro rural, la ubicación de la propiedad social no fue motivo de trabajo de campo. En efecto, cada dotación ejidal requiere de un levantamiento topográfico y de la realización de un plano a gran escala, previamente a la firma de la resolución presidencial. Era entonces lógico proceder a la transferencia directa de estos planos en los mapas topográficos. Pero, la reducción y transferencia de los planos de campo relativos a la pequeña propiedad en los mapas a la escala 1:50 000, fueron motivo de otros problemas. Al momento de ubicar en el mapa los predios ejidales, resultó que muchos no embonaban y esto obligó a los técnicos a modificar la información inicial.

Por otra parte, una rápida comparación con los listados y archivos que maneja, de manera tradicional, la propia Secretaría, permitió descubrir que las superficies digitalizadas no correspondían a las superficies mencionadas en las resoluciones presidenciales, y que un número significativo de ejidos no había sido transferido a los mapas. Las razones de estas lagunas son múltiples pero podemos decir que todas tienen por origen los problemas estructurales de la organización territorial y de la tenencia de la tierra. Veamos ahora, concretamente, cuáles son estos problemas.

Los casos de discrepancia en función de las fuentes de la variabilidad de los conceptos

Lo legal y lo real:

En el marco de sus actividades censales el INEGI trata de contemplar todos los ejidos conocidos independientemente de los criterios legales en vigor en la SRA; lo que se pretende es dar a conocer la situación real y no la situación legal. Al contrario, la SRA se apega a la ley de Reforma Agraria y a las resoluciones presidenciales firmadas y ejecutadas; esta dependencia desconoce las situaciones *de hecho* que no son *de derecho*. Ahora bien, como es sabido, existe a veces una gran discrepancia entre el marco legal y la realidad: ejidatarios que nunca se posesionaron de sus tierras, dotaciones negadas, amparos, tierras invadidas y dotaciones provisionales.

Sobreposición:

No hay manera de ubicar el ejido aún con el plano definitivo puesto que se sobrepone con otro; esto significa que se dotaron dos veces las mismas tierras. En la práctica no es tan grave, puesto que se trata generalmente de zonas selváticas que favorecieron esta incongruencia (deslinde problemático): en general hay lugar para todos, pero es evidente que estas situaciones pueden generar problemas en un futuro más o menos cercano según sea la presión sobre el suelo. Se censaron solamente siete casos.

Falta de información:

Son 26 ejidos en esta situación; es probable que nos hallemos ante ejidos *de hecho*, y no *de derecho*. También puede depender de la variabilidad de los conceptos; en efecto, la gente se puede considerar como ejidataria sin que ninguna resolución presidencial haya sido firmada. Es en

el sur de la entidad y en la Huasteca que encontramos esos casos.

Ausencia de resolución presidencial:

Son casos un poco similares pero menos "ilegales", 16 ejidos se encuentran en esta situación y en general se trata de dotaciones provisionales. Esto explica que no hay plano definitivo, ni resolución presidencial. La SRA no puede ubicar en un mapa catastral un ejido cuya dotación es provisional y que a lo mejor nunca será ejecutada. Sin embargo, el ejido está.

Dotaciones negadas:

22 ejidos tuvieron su solicitud negada; para Reforma Agraria no existen legalmente, pero INEGI levantó la encuesta; son otros casos "de hecho" y es un ejemplo claro del carácter un poco formal del estricto apego a la ley.

Ubicación imposible:

15 ejidos no se han podido ubicar debido a su pequeñez. Aquí conviene recordar que la escala 1:50 000 que se utilizó para la transferencia no facilita la ubicación de pequeños predios (1 cm² corresponde a 25 ha en un mapa al 1:50 000.) Como era lógico esperar, es en el centro del estado que se encuentra la mayoría de los casos; en efecto, esta región se caracteriza por un importante número de dotaciones, pero sobre todo por la pequeñez de estas mismas.

Ejidos y parques nacionales:

En 1938 las tierras ubicadas arriba de 3 000 msnm fueron decretadas "parque nacional" (Hoffmann, 1989). En México, no son muchas las zonas localizadas a esta altitud y generalmente se trata de los volcanes. El Pico de Orizaba y el Cofre de Perote pertenecen a este grupo, pero resulta que estos dos edificios volcánicos fueron objeto del reparto agra-

rio, pues estas tierras eran parte de las grandes haciendas ubicadas en el Valle de Perote y en la cuenca del El Carmen. El problema proviene del hecho que se firmaron las dotaciones ejidales antes de que se decretara la ley sobre los parques nacionales. Hoy en día esas leyes se siguen contradiciendo; 13 lotes ejidales en el Cofre de Perote y 6 en el Pico de Orizaba tienen toda o parte de sus tierras arriba de 3 000 m de altitud.

Dotaciones recientes:

En la mayoría de los casos se trata de nuevos centros de población ejidal o de colonias de reciente creación; en efecto, se firmaron varias resoluciones presidenciales en 1989 en el norte del estado (Pujal Coy) así como en la zona de reacomodo de la población afectada por la presa Cerro de Oro. Por otra parte cabe mencionar que el INEGI no tenía el propósito de levantar la encuesta en las colonias, cuya forma de tenencia de la tierra se asemeja a la propiedad privada; 115 colonias y 176 NCPE se agregaron así posteriormente.

Los anexos:

A veces la resolución presidencial se refiere a varias localidades o asentamientos humanos; en este caso la SRA considera una de las localidades y "sus anexos"; el plano definitivo contempla el conjunto de la dotación pero no identifica las tierras de cada uno de los pueblos; esto sucede en 57 ejidos.

La mayoría de estos casos se ubica al extremo sur de la entidad y en menor medida en la Huasteca.

Distribución de la propiedad social en el estado de Veracruz

1. Las superficies

Por fastidiosos que puedan parecer estos "detalles" técnicos, parece

sin embargo conveniente recordarlos para dar a entender que resulta prácticamente imposible proporcionar cifras de superficies totalmente exactas y confiables. De esto existen pruebas tajantes en toda la República; por ejemplo, las estadísticas por tipo de tierras mencionan una superficie dotada de 102 876 920 ha para el periodo 1900-1985, pero, la misma información desglosada por periodo sexenal (para el mismo período), presenta una superficie dotada de solamente 98 819 199 ha, es decir, una diferencia de casi cuatro millones de hectáreas (Estadísticas Históricas, INEGI, 1985, págs. 273-277).

Para el estado de Veracruz, la información más reciente permite afirmar que la propiedad social cubre aproximadamente 3 500 000 ha; esta cifra puede variar según las fuentes pero también en función de las dotaciones recientes, las sobreposiciones, el trato que se da a los ejidos "de hecho" y, finalmente, las técnicas empleadas para medir las superficies; estas últimas nunca concordarán sobre todo si se trata de medidas hechas a partir de los mapas; en efecto, las variaciones que se registran, resultan de los sistemas de cómputo y de las necesarias correcciones que varían en función de las proyecciones cartográficas. Tampoco concordaría una comparación entre las superficies calculadas a partir de la recopilación de las resoluciones presidenciales con las superficies medidas en los mapas. En estos asuntos, hay que admitir de una vez por todas que navegamos en la aproximación.

Sea cual sea la superficie real, conviene destacar lo más importante, y esto es que: la propiedad social en el estado de Veracruz, al igual que para toda la República, cubre aproximadamente el 50% de la superficie total de la entidad. Pero, si bien la proporción en superficie ejidal es la misma estatal que nacionalmente, esta cifra cambia en cuanto al

número de resoluciones presidenciales firmadas; en efecto, se calcula que aproximadamente del 8 al 9% del total de las dotaciones ha sido firmado en beneficio del estado de Veracruz, mientras que esta entidad representa solo el 3.6% de la superficie del territorio nacional. En primera aproximación esto se puede interpretar de la manera siguiente: a) que hubo mucho más demanda de tierras, b) y consecuencia de ello, que las dotaciones ejidales son de menor extensión; esto, lo parecen comprobar las estadísticas puesto que el promedio nacional es de 2 600 ha contra 1 000 ha en el estado de Veracruz (Estadísticas Históricas, 1985).

2. El mapa de la propiedad social en el estado de Veracruz

El mapa de las tierras ejidales en la entidad veracruzana resulta de la digitalización de todos los predios de los cuales SRA tiene conocimiento y sea cual sea el tipo de dotación: ejidos, nuevo centro de población ejidal (NCPE), bienes comunales y colonias. Es esta información que permite visualizar el mapa de la propiedad social.

Las pantallas diferencian los diversos tipos de tenencia, tal como esta tipología fue diseñada en la Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal (INEGI, oct. 1988). Un análisis comparativo con los datos de la SRA muestra que esta información no se ha podido capturar correctamente, debido a la complejidad y la variedad de los tipos de dotación que se manejan legalmente; por lo tanto es preferible referirse, en cuanto al tipo de dotación, a la información de la SRA.

Un primer análisis un tanto rápido del mapa da la impresión de un mosaico de situaciones variadas que de una verdadera regionalización. Es solamente en una segunda aproximación, es decir, con una lectura más detenida del mapa, que aparecen configuraciones contrastadas; pero esto no quita nada a la pri-

mera afirmación: resulta difícil deducir una lógica regional en la localización de las tierras ejidales, y es más localmente que aparecen los contrastes entre propiedad social y propiedad privada (en blanco en el mapa).

En este punto, resulta más fácil hablar de los "huecos" o sea, de los espacios sin ejidos, que a la inversa, puesto que en la mayoría de los casos, salvo excepciones, la propiedad social se encuentra inmersa en pequeños lotes, en la propiedad privada.

a) Los espacios vacíos del reparto agrario

Del norte al sur del estado, es sin duda en una zona ubicada al norte de una recta entre Naranjos y Tantoyuca que se encuentra la zona de mayor extensión en propiedad privada; se puede calcular la superficie de esta zona en unas 400 000 ha y abarca todo o parte de los municipios siguientes: sur de Pánuco, Tampico Alto, Ozuluama, norte de Tantoyuca, este de Tempoal, Chontla y Citlaltepec.

Al sur, la Huasteca se encuentra generalmente más provista de ejidos y bienes comunales; sin embargo, cabe mencionar una zona de aparente⁴ pequeña propiedad que colinda con el estado de Hidalgo en la región de Huayacocotla; esta zona, que no llega a las 6 000 ha abarca parte de los municipios de Huayacocotla, Zacaualpan y sur de Tlachi-chilco. Siguiendo el recorrido hacia el sur, se encuentra una región donde también predomina la propiedad privada; esta zona de relieve muy accidentado abarca una buena parte del

⁴ Tratándose de una región indígena, la ausencia de dotaciones ejidales o de restitución de bienes comunales, no significa forzosamente que la propiedad no fuera de tipo comunal; la única certeza es que no se generaron trámites para recuperar una tierra cuyos indígenas hubieran sido despojados. En estos casos, la respuesta se encuentra en una investigación detenida sobre la pequeña propiedad.

municipio de Misantla así como:⁵ Copila, Yecuatla, Tenochtitlan*, Landerero y Coss*, Chiconquiaco, Tlacolulan, Tatatila*, Altotonga, Las Minas* y Acajete; por supuesto esta enumeración no significa que todos estos municipios no tengan ejidos, sino que estos últimos se encuentran poco representados en una región donde predomina la pequeña propiedad, que se extiende desde la Sierra norte de Puebla (municipio de Jalacingo) hasta la costa (Nautla); la superficie aproximada de esta región cubre 320 000 ha.

Más al sureste y hacia la costa se encuentra una segunda región de propiedad privada que sería ilógico desligar de la que se presentó anteriormente, puesto que hace parte del mismo conjunto constituido por la Sierra de Misantla y la Sierra de Chiconquiaco; básicamente se trata de los municipios de alto Lucero y Actopan.

Otra región poco afectada por el reparto agrario (se une con la anterior por la Sierra de Jalacingo), está constituida por los municipios serranos que colindan, en el centro de la entidad, con el estado de Puebla. Como se sabe, en dicha región, la entidad poblana penetra profundamente en la Sierra Madre Oriental entre el Pico de Orizaba y el Cofre de Perote; en las faldas orientales de estos volcanes los ejidos constituyen excepciones. Los municipios representativos de esta situación son: Xico, Cosautlan, Ixhuacan de los Reyes, Teocelo, Tlaltetela, Huatusco, Calcahualco, Alpatlahua*, La Perla y Maltrata.

Es en otra zona indígena que encontramos una región donde la propiedad social tiene poca representación: se trata de lo que llamaremos

⁵ El asterisco después del nombre de un municipio significa que no hay ejidos en esta entidad administrativa; en todo el estado son 19 los municipios en esta situación.

la Sierra de Zongolica, la cual, en esta parte colindante con el estado de Oaxaca, está constituida de un gran número de municipios de superficie muy pequeña; éstos son: Zongolica, Tehuipango, Mixtla de Altamirano*, Texhuacan*, Reyes, Tequila, Atlahuico, Astacinga*, Tlaquilpa*, Soledad Atzompa, Xoxocotla, Huiloapan y San Andrés Tenejapa*.

Más al este, cerca de la planicie costera y al sur de Paso del Macho, región conocida por la escasez de las precipitaciones, el municipio de Carrillo Puerto se encuentra casi sin ninguna propiedad social.

Dicha región se une, más al sureste, con la parte baja de la cuenca del Papaloapan, por cierto con muchas lagunas y zonas inundables, entre las ciudades de Alvarado y Tlacotalpan.

Finalmente, en el sur de la entidad, la única mancha de exclusiva propiedad privada, la define el municipio de Isla; en los demás casos, la repartición se vuelve más confusa y en el extremo sur del estado nos encontramos frente a un predominio total de la propiedad social.

En las demás regiones de la entidad veracruzana, la propiedad social se encuentra, en relación con la pequeña propiedad, en proporciones muy variables, hasta cubrir toda la superficie del territorio. Para no alargar demasiado el análisis, mencionemos brevemente estas regiones de fuerte presencia ejidal:

El extremo norte del estado: la Huasteca baja; la región norte del Totonacapan -de Martínez de la Torre hasta Papantla; el Valle de Perote; el triángulo definido por las ciudades de Xalapa, Veracruz y Huatusco; Playa Vicente; Los Tuxtlas y, en fin, el Istmo de Tehuantepec, al sur de una recta entre Coatzacoalcos y Acayucan.

De esta larga enumeración, debemos destacar la variedad impresionante de situaciones que impiden

una correlación estrecha y simplista entre la presencia o ausencia de ejidos y variables tales como el medio natural o incluso características como el factor étnico o el tamaño del municipio (criterio que sigue siendo de interpretación muy difícil). Existen zonas indígenas con alta proporción de propiedad social y otras que se apartan de ese patrón; hay ejidos en zonas planas pero también en regiones muy accidentadas, y se podría decir lo mismo para la propiedad privada. Todo esto es tan evidente que no vale la pena insistir más, pero, al menos, esto invita a una reflexión matizada sobre cualquier tipo de comparación que se quisiera establecer entre la propiedad privada y la propiedad social.

No todos los ejidos se encuentran en regiones físicamente desfavorecidas, y tampoco todos los propietarios privados, a veces minifundistas, se encuentran en las mejores condiciones. Si interviene el medio físico, es evidente, y sobran los ejemplos, que este factor está mediatizado por una percepción diferente y evolutiva en el tiempo; un ejemplo claro de esto lo tenemos en la planicie costera que antes de ser una rica zona de ganadería y cultivo de cítricos y frutales, fue, hasta el inicio de este siglo, poco explotada por el carácter repulsivo de las enfermedades tropicales.

b) Análisis de la propiedad social según el tipo de dotación

La ley de reforma agraria reconoce una gran variedad de categorías dentro del concepto de propiedad social; éstas son múltiples y complejas, pero en el marco del catastro rural, estos diversos tipos de dotaciones fueron aglomeradas en cuatro grupos: ejidos, nuevos centros de población ejidal, bienes comunales y colonias agrícolas (Tabla 1). El tipo de dotación también es tema de muchas discrepancias entre las instituciones pero es evidente que la SRA sigue siendo la institución idónea en

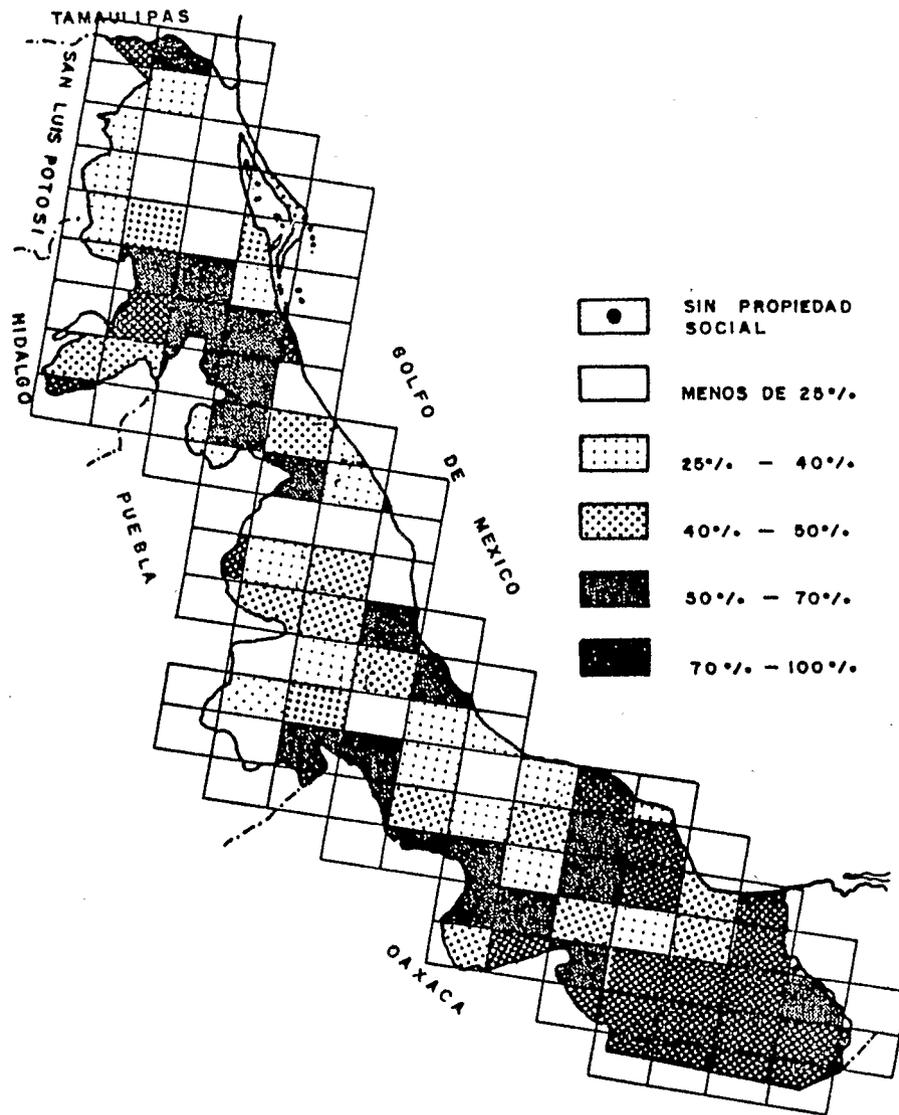


Figura 1. Total de la superficie de propiedad social en relación con la superficie total digitalizada por carta

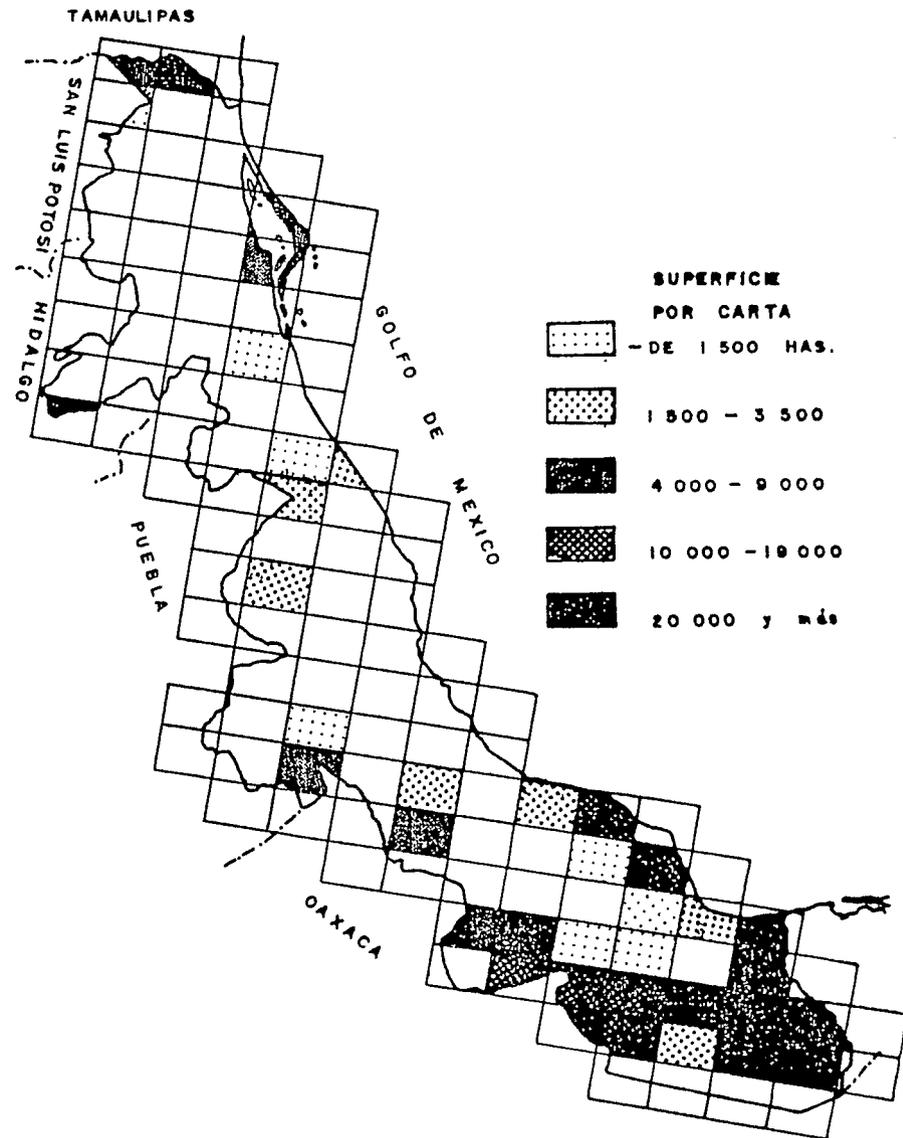


Figura 2.

Tabla 1

	Superficie ha	Proporción Núm. de predios	Promedio	Superficie <i>par predio</i>
Ejidos	2 654 807	75.6%	5 040	526 ha
N.c.p.e.	252 409	7.2%	178	1 418 ha
Bienes Comunales	92 313	2.6%	69	1 337 ha
Colonias	510 976	14.5%	177	2 886 ha
Total	3 510 505	100%	5 464	642 ha

Fuentes: SRA. Xalapa Ver. julio de 1989.

Estos datos resultan del cómputo a partir de las claves según el tipo de dotación; esto significa que un error en la atribución de la clave desemboca sobre un conteo inexacto.

cuanto al significado legal de cada tipo de dotación. Relativamente a este tema la propiedad social se distribuye como se muestra en la tabla 1⁶.

En esta tabla de datos, conviene mencionar que el número de predios no corresponde al número de resoluciones presidenciales (son alrededor de 3 550), sino al número de lotes (o parcelas) ubicadas en el espacio. En efecto, una gran proporción de los ejidos tienen sus tierras dispersas en varios "pedazos", lo que explica que el número de predios sea superior al número de resoluciones presidenciales; se trata principalmente de los ejidos. Las demás categorías tienen por lo general sus tierras en un solo lote.

Lo anterior implica que se tiene que corregir la información de dicha

⁶ Esta parte retoma los datos desglosados por planes catastrales a la escala 1:50 000. Este tipo de representación permite sintetizar y cartografiar la información en una cuadrícula espacial homogénea, lo que no es el caso de la división municipal.

tabla si se pretende comparar la superficie promedio por tipo de dotación; en el caso de los ejidos, la superficie promedio de las dotaciones se acerca a las 800 ha, pero con una superficie promedio de los predios de 526 ha.

Las colonias agrícolas

Se registran 177 colonias agrícolas en el estado de Veracruz. Con 510 976 ha, las colonias representan el 7.2% de la superficie total de la entidad pero el 14.5% de la superficie en propiedad social. De todos los tipos de dotaciones, la colonia agrícola es la categoría que más se acerca a la pequeña propiedad. Este tipo de resolución presidencial se ha dado sobre todo en regiones poco pobladas e incluso inhabitadas; esto explica que las mayores concentraciones de colonias agrícolas se encuentren en los dos extremos del estado, dos regiones en las cuales se ha promovido la colonización agrícola.

En el norte, 25 colonias cubren 30 000 ha, pero es en el sur de la entidad

donde cobran mayor relevancia: 90 colonias cubren 380 000 ha; estas últimas se ubican al sur del eje Cosamaloapan-Coatzacoalcos (figura 1).

Los nuevos centros de población ejidal

Por la localización de este tipo de dotación, se aprecia una estrecha correlación con las colonias. En efecto, se ubican en las mismas regiones y dejan a la propiedad privada los mismos espacios (figura 2). Es también en el sur de la entidad que se encuentra la mayoría de los NCPE, donde llegan a ocupar 211 000 ha al sur del eje Cosamaloapan-Coatzacoalcos. De la misma forma que para las colonias agrícolas, este tipo de dotación de tierras está utilizado para impulsar la colonización de terrenos baldíos por parte de campesinos que se necesita reubicar y que no son originarios de la región y, a veces, ni siquiera del estado.

Los bienes comunales

Esta categoría, más que otras, da lugar a varias interpretaciones que

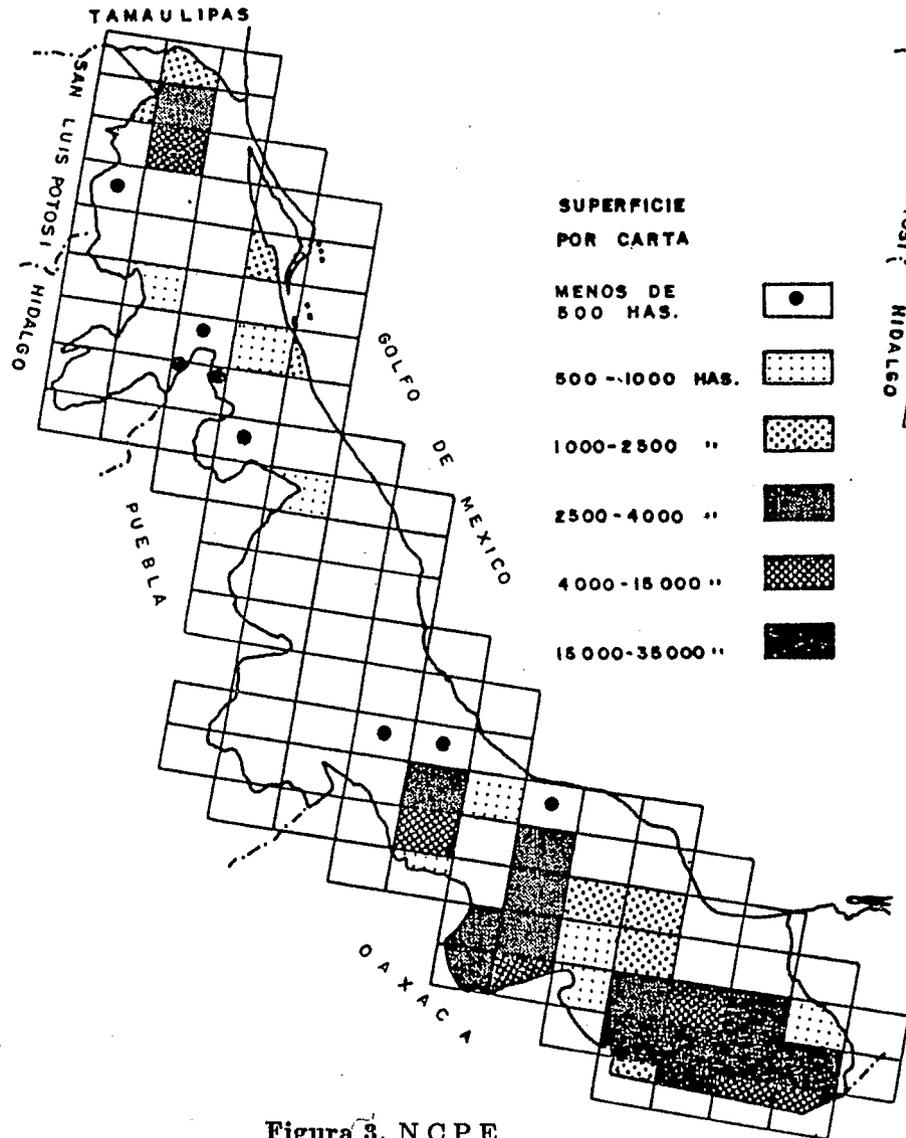


Figura 3. NCP E

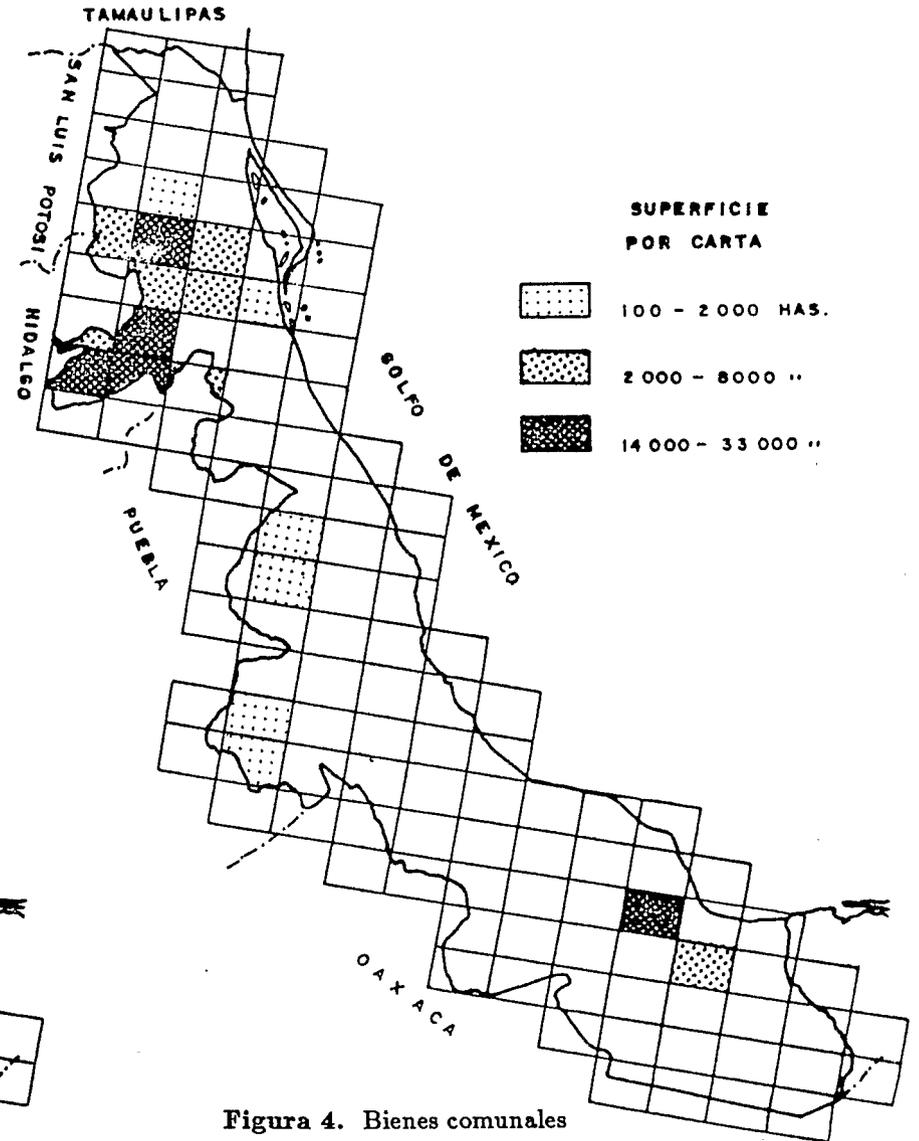


Figura 4. Bienes comunales

probablemente desembocan sobre un conocimiento muy alterado de la realidad. Por una parte, es probable que ciertos bienes comunales hayan sido considerados como ejidos, pero por otra, las "Restituciones de Bienes Comunales" son tan remotas, a veces, tan poco "comunales" que la situación se asemeja más a la propiedad privada. También es predecible que todavía existan regiones donde verdaderos comuneros no hayan pedido la "confirmación y titulación de bienes comunales".

Si se toma en cuenta esas precauciones, la superficie comunal corresponde al 3.7% de la propiedad social, y solamente al 1.8% de la superficie total del estado (figura 4). Sin llegar a las superficies de las colonias agrícolas, la superficie promedio de este tipo de dotación suele ser importante, pero sobre todo, la localización geográfica difiere notablemente puesto que corresponden a veces a regiones con fuerte proporción de población indígena, La Huasteca sobre todo. Sin embargo, no todas las zonas indígenas vienen representadas; es por ejemplo el caso de la parte veracruzana del Totonacapan.

Los ejidos

Con 2 650 000 ha los ejidos cubren el 37.8% de la superficie del estado, pero el 75.6% de todas las tierras entregadas a través de la SRA. Salvo excepciones, la propiedad ejidal se encuentra dispersa en toda la entidad de manera muy heterogénea y sin lógica aparente. Sin embargo, el 61% de la superficie ejidal se concentra en 47.8% de la superficie total, lo que da una primera idea de la repartición desigual de este tipo de dotación (figura 5).

Pero lo más relevante es sin duda el carácter muy fragmentado de los ejidos. Esto se ve confirmado en los dos mapas que dan a conocer el número de lotes ejidales por unidad de medida (la carta topográfica) y la su-

perficie promedio de estos lotes (figuras 6 y 7). El primer mapa muestra que el mayor número de predios ejidales se encuentra en el centro y centro norte del estado; pero si comparamos esta información con la superficie promedio de los predios encontramos que esta región se singulariza por la pequeñez de sus lotes. Al contrario, el sur de la entidad se destaca por superficies promedio mucho más importantes. Dicho de otra forma, donde hay muchas dotaciones ejidales, la superficie promedio es baja (centro) y donde son escasas, los lotes son grandes (sur).

Conclusión

De los rasgos más específicos de la propiedad social en el estado de Veracruz, quizás el más relevante de todos sea el carácter de evidente colonización agrícola del sur de la entidad, aproximadamente a partir de la cuenca del Papaloapan (Revel-Mouroz, 1972). Allí se dan todos los tipos de tenencia, incluyendo a la propiedad privada, que sin embargo no logra competir con los ejidos, los nuevos centros de población ejidal y las colonias agrícolas; las dotaciones de tierras son pocas pero de gran superficie, y casi siempre la propiedad social rebasa, en proporción, a la propiedad privada. En este conjunto, se distingue la región de los Tuxtles donde la proporción de colonias y NCPE es baja, mientras que la superficie de los ejidos llega a rebasar el 60% de la superficie total.

El centro y centro-norte de la entidad, donde casi no hay colonias, ni nuevos centros de población ejidal, se ve mucho más disparejo: pequeños territorios sin ejidos colindan con espacios con alta proporción de propiedad social repartida en numerosas dotaciones de pequeña superficie. En general y salvo excepciones como el Valle de Perote, el total de la propiedad social no rebasa la mitad de la superficie total, y oscila entre

el 30 y 40 %.

La Huasteca, con pocas colonias y NCPE, muestra una gran variedad de situaciones en la cual al menos se puede distinguir la parte baja de la parte alta. Los bienes comunales juegan un papel importante, pero interviene también un gran número de dotaciones ejidales de pequeña superficie. Más al norte, salvo la franja que colinda con el estado de Tamaulipas (distrito de riego de Pujal Coy), domina la propiedad privada; se ve claramente que las políticas de colonización agrícola a través de dotaciones de tierras no han tenido el impacto que tuvieron en el sur del estado, y esto se debe probablemente a la anterioridad de la colonización agrícola en esta región, debida a la proximidad de la ciudad de Tampico.

Un conocimiento aún superficial del estado de Veracruz es suficiente para explicar, a grandes rasgos, las principales características de la tenencia de la tierra, y más precisamente, de la oposición entre propiedad social y propiedad privada. Para empezar cabe observar dos evidencias: a población rural densa, corresponde una presión mayor sobre el suelo; a poblamiento antiguo, corresponde una apropiación de la tierra, anterior al reparto agrario, y en este caso, todo depende del grado de acaparamiento de ésta por unos cuantos terratenientes (tomando en cuenta que no todo el espacio habitado ha estado bajo el dominio de los latifundios).

A partir de este esquema, las principales combinaciones encontradas se explican bastante bien. La presencia de tierras ociosas o poco pobladas permitieron, en ciertos casos, un reparto agrario masivo. En cambio, una población instalada desde tiempos más remotos, con altas densidades de población, modifica las condiciones de realización de la reforma agraria: la presencia de ejidos puede interpretarse como un signo de latifundismo anterior a la Revolución,

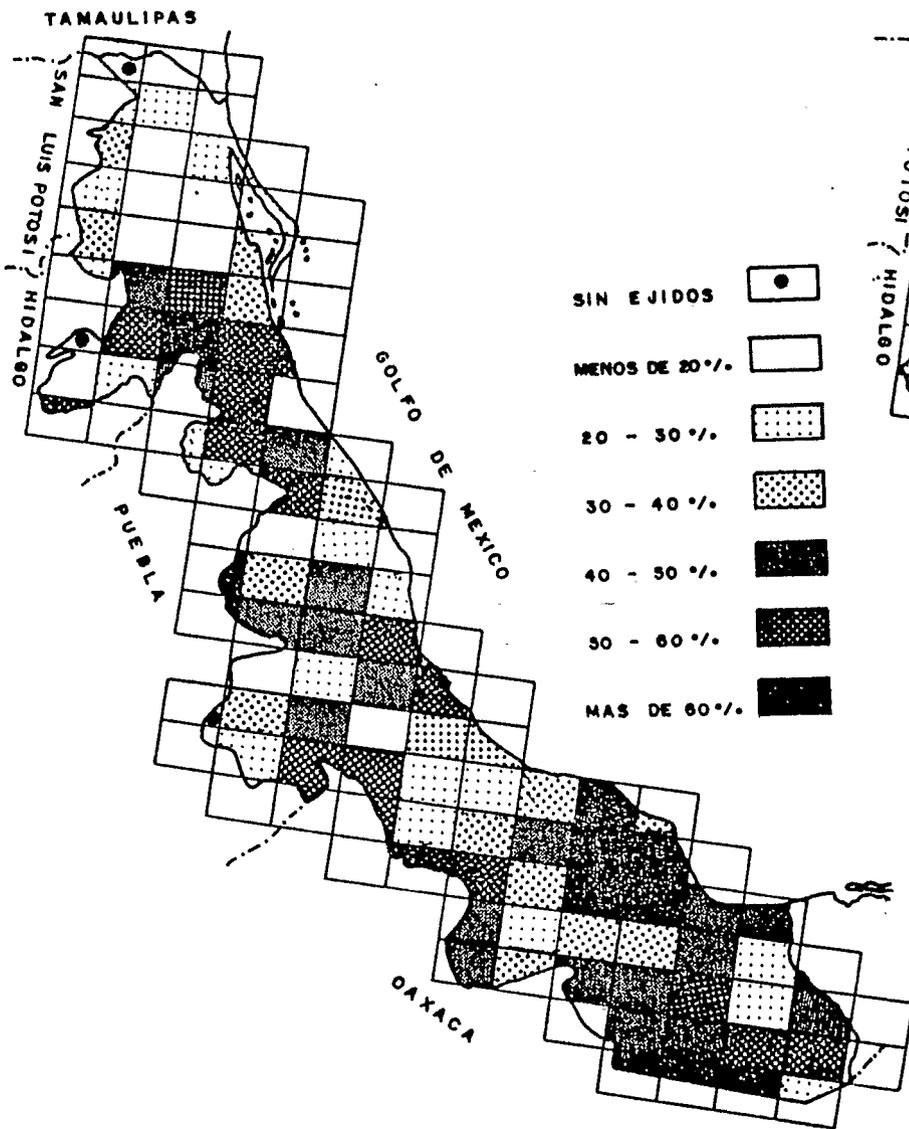


Figura 5. Porcentaje de la superficie ejidal/superficie total por carta

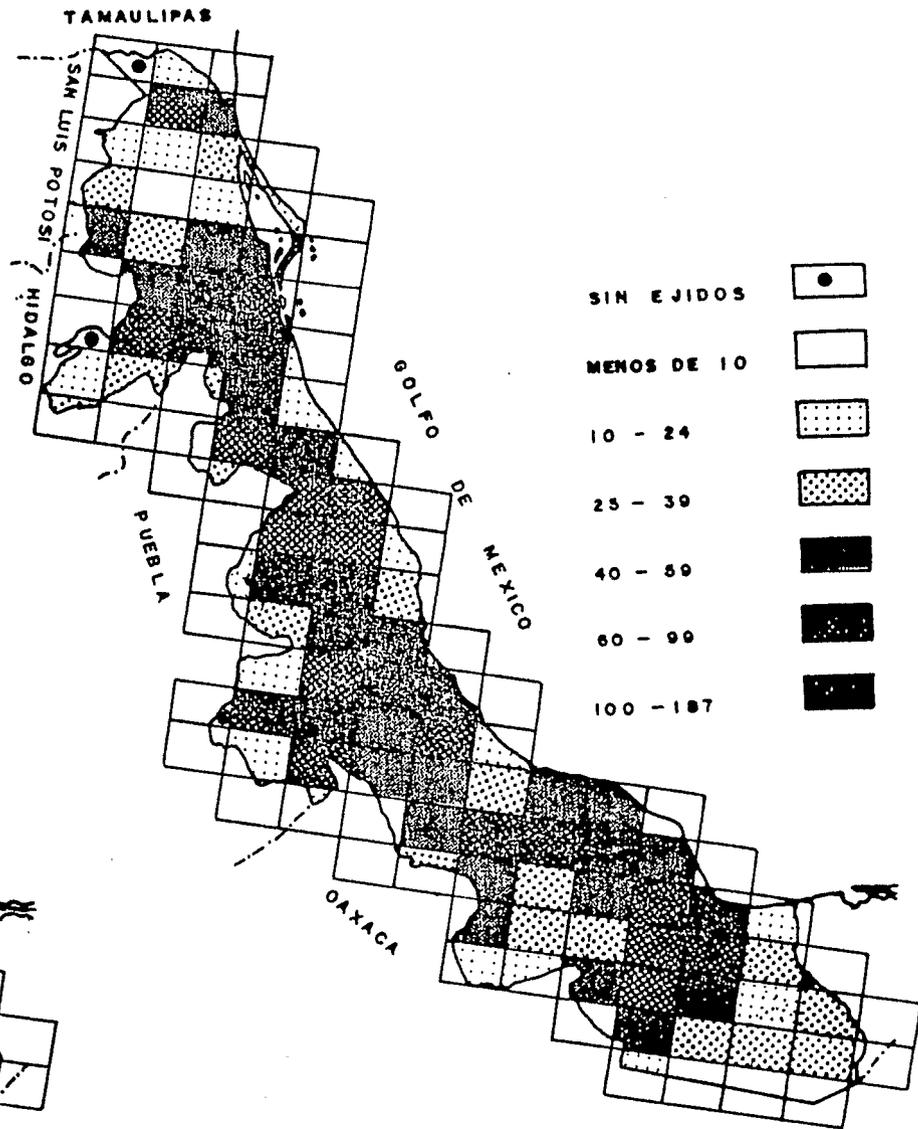


Figura 6. Número de lotes ejidales por carta

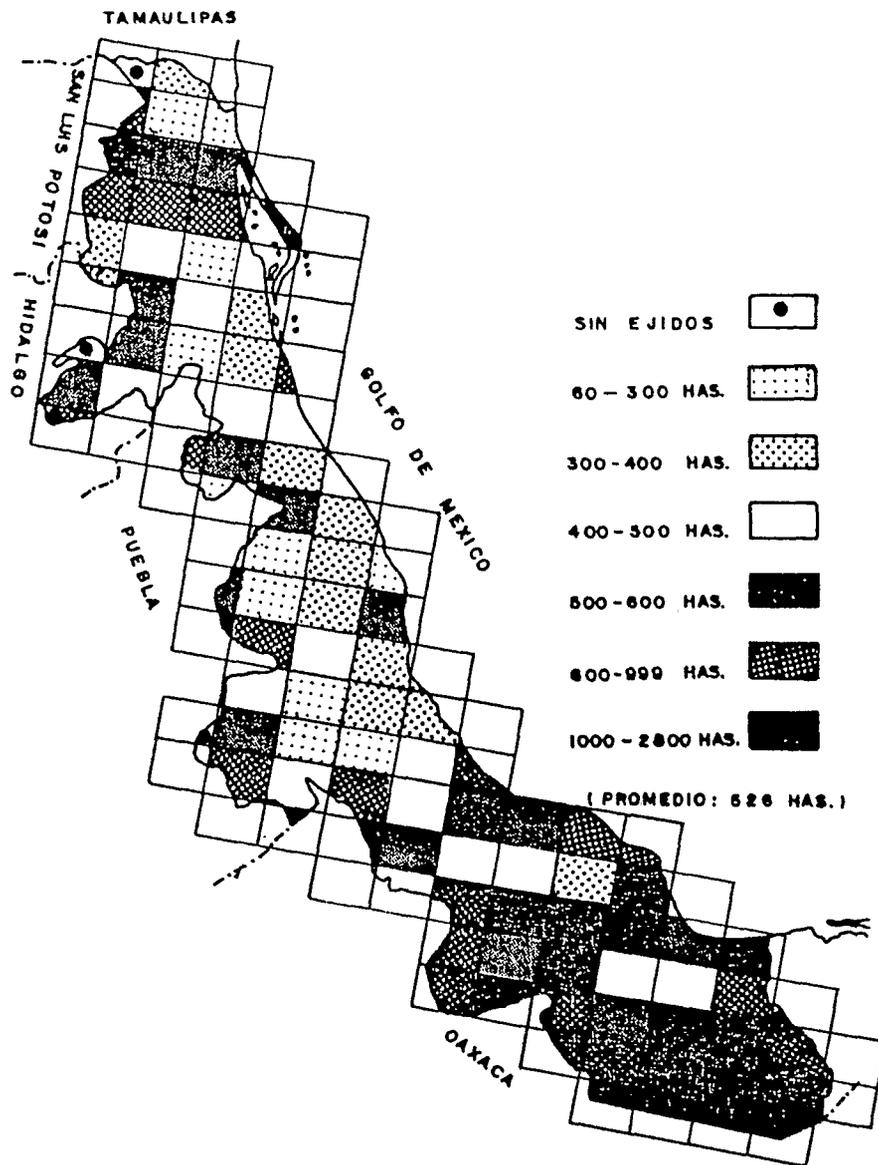


Figura 7. Superficie promedio de los lotes ejidales

pero un número elevado de dotaciones de pequeña superficie indica por un lado, una mayor demanda de tierras, y por otro, la dificultad de responder a la demanda.

La segunda observación, sin ser contradictoria, pretende matizar la observación anterior. En efecto, aparte de las conclusiones clásicas y comunes (el Norte difiere del Centro y el Centro difiere del Sur), conviene reconocer que una regionalización un tanto precisa y novedosa del estado sigue siendo un reto difícil de ganar y esto aún considerando sólo un

criterio: el de la tenencia de la tierra.

Para tratar de explicar esta dificultad, podemos mencionar que ni la forma del estado en su extensión territorial, ni la diversidad ecológica que, de alguna forma, ha influido fuertemente sobre la actividad humana, facilitan esta tentativa de regionalización. El norte del estado se inclina hacia Tamaulipas; el sur hacia los estados de Tabasco y Chiapas; la Sierra Madre Oriental define centros de gravedad ecológicos y/o socio-económicos en los estados de Hidalgo, Puebla y Oaxaca. Esto se

sabe, pero no es suficiente para explicarlo todo. En el mejor de los casos este argumento podría ser útil para explicar algunos cambios bruscos en la periferia del estado, es decir, en el límite con otras entidades federativas, pero esto no nos dice nada sobre los cambios drásticos, a poca distancia, al interior del mismo estado. Finalmente, el Sur de por sí no es homogéneo e igualmente sucede con el centro y el norte.

Este análisis se enfrenta al peso tremendo de las diversidades micro-regionales que resultan de la fuerza

de las combinaciones locales. La situación actual de la tenencia de la tierra resulta, al menos parcialmente, de las políticas impulsadas nacionalmente en el marco de las leyes de reforma agraria. Por lo tanto se podría plantear la hipótesis que fuertes diferencias regionales resultarían del poder de presión de tal o cual grupo, a favor o en contra del reparto agrario. Ahora bien, conviene reconocer que esta interpretación no tiene bases firmes en lo que a regional se refiere, al menos en el estado de Veracruz; y es finalmente en forma local o microregional que se encontrarían los elementos que han generado las resistencias, los rechazos o las movilizaciones hacia el reparto agrario. En un caso puede ser la explotación de yacimientos petroleros; en otro, la simple presencia de una zona pantanosa, la resistencia de oligarquías localmente influyente o incluso, el rechazo de grupos indígenas, lo que puede explicar la baja proporción de tierras ejidales.

Para concluir esta reflexión, se definen con claridad tres tipos de situaciones: zonas de propiedad social dominante o exclusiva; zonas

de propiedad privada dominante o exclusiva y, finalmente, zonas de uso "compartido". Cada una de esas configuraciones merece explicación, y resulta evidente que unos "huecos" de propiedad privada exclusiva, como es el caso de Poza Rica no pueden escapar al interés del investigador. Por otro lado, cabe destacar que las dependencias estatales o federales tienen que tener en cuenta esta diversidad y adecuar a cada una de estas configuraciones las políticas agrícolas que se llevan a cabo en el marco de los programas de desarrollo agropecuario de apoyo al campo. A propósito de esto, valdría la pena reflexionar sobre el significado y la dinámica específica de la situación que prevalece en el estado: la de la cohabitación social y territorial entre ejidatarios y propietarios privados, sobre todo si se toma en consideración el carácter fundamentalmente opuesto de estas categorías de tenencia de la tierra.

Después de 75 años de reparto agrario, la tenencia de la tierra sigue siendo un factor de tensiones y numerosos conflictos. Es evidente que la

oposición entre ejidatarios y propietarios privados juega un papel preponderante pero no cabe duda, tampoco, que las contradicciones entre la situación legal y las múltiples formas que se dan para que las leyes permanezcan en el discurso, sea otro factor de peso. Y el hecho de que todo esto se haya desarrollado sobre una base territorial tan descuidada, no facilita la búsqueda de soluciones adecuadas. Incluso, es probable que la ausencia de lógica territorial sea parte del problema de la penosa regionalización del estado.

En todo caso, resulta evidente que un estudio detallado de la tenencia de la tierra no encontrará explicación satisfactoria, sin reconstituciones igualmente detalladas y fidedignas de la distribución de la población y las diferenciaciones espaciales en cuanto a la tenencia de la tierra, antes del reparto agrario. Al parecer, la geografía histórica tiene aquí materia para sustentarse, pero también para dar a conocer la validez y la riqueza de la aproximación espacial, sobre todo cuando ésta remite a la lógica del poder político; valdría la pena recordarlo.

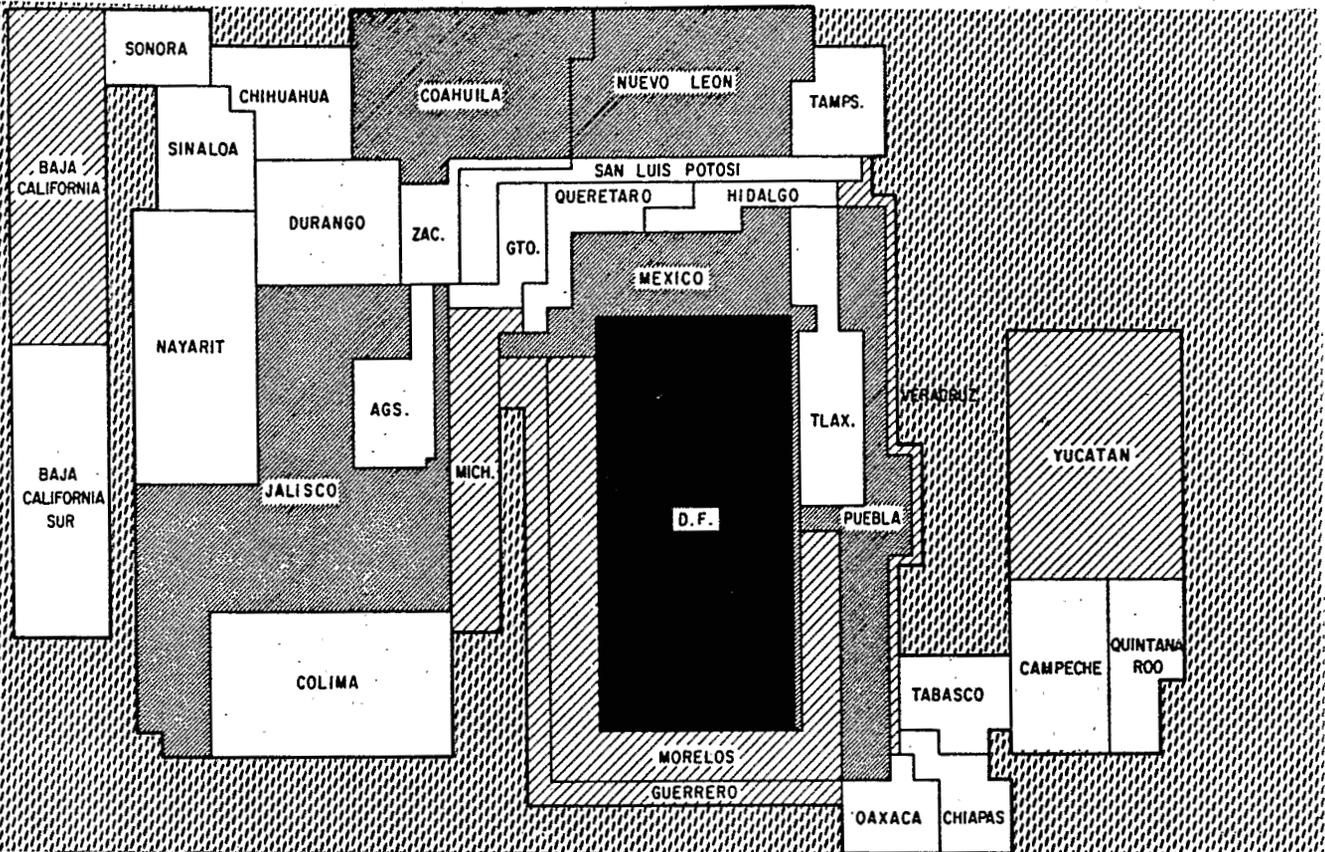
Referencias bibliográficas

- Cambrezy, L., Pelletier, F., Suuris, M., . Systeme d'information géographique et étude regionale: une application dans le centre Veracruz, Mexique. *Actes de la 13^{ème} Conférence Cartographique Internationale*, Morelia, Mich., INEGI, Dirección General de Geografía, México, D. F., 1988, vol. 1, pág. 114-124.
- González y González, L., " Municipio en vilo", en: *Todo es historia*, Cal y arena, pág. 251-261, México, 1989.
- Hoffmann, O., De los hacendados a los forestales: manejo del espacio, dominación y explotación del bosque en la Sierra Madre Oriental (Cofre de Perote), *La Palabra y el Hombre*, Universidad Veracruzana, núm. 70, abril-junio de 1989, pág. 87-114.
- Estadísticas históricas, Dirección General de Estadísticas, INEGI, México, D. F., vol. 2, 1985.
- Nickel, H., J., *Morfología social de la hacienda mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pág. 485,
- Padua, J., y A. Vaneph, Poder local, poder regional, Colegio de México, México, CEMCA., 1988, 287 pág.
- Revel-Mouroz, J., Mexique, aménagement et colonisation du tropique humide. Paris, Travaux et Memoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amerique Latine, Université de Paris III, 1972.
- Rojas, B., La destrucción de la hacienda en Aguascalientes, 1910-1931. Colegio de Michoacán, Zamora, Mich., 1981, 159 págs.
- Soto Mora, C., A., La tenencia de la tierra en el estado de Querétaro. *Boletín del Instituto de Geografía*, vol. 10, UNAM, México, 1971, págs. 235-285.



GEOGRAFIA Y DESARROLLO

REVISTA DEL COLEGIO MEXICANO DE GEOGRAFOS POSGRADUADOS A.C.



- UNA CLASIFICACION GEOMORFOLOGICA DE LAS COSTAS DE MEXICO
- THE ENVIRONMENTAL ETHICS
- EL CICLO AGRICOLA ANUAL EN LA CUENCA MEDIA DEL BALSAS
- LA DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL ESTADO DE VERACRUZ
- ESTRUCTURA Y DINAMICA DE LA OCUPACION FEMENINA EN LA INDUSTRIA EN MEXICO
- DISTRIBUCION Y LOCALIZACION ESPACIAL DEL SIDA EN MEXICO AL INICIO DE LOS AÑOS 90

Año 4

Vol. 2 Núm. 6

1991