

La territorialidad rural mexicana en un contexto de descentralización y competencia electoral

GABRIELA TORRES-MAZUERA*

Resumen: En un contexto de globalización y apertura política el panorama del México rural presenta características inéditas. En el presente artículo abordamos la transformación rural como cambio institucional. Tomando como caso de estudio un municipio rural del Estado de México ilustramos los cambios del ejido y el ayuntamiento, dos instituciones que han conformando el espacio rural mexicano. La caída de la agricultura de subsistencia, el crecimiento demográfico, la descentralización política y económica del gobierno federal hacia los municipios y la competencia electoral a nivel local son factores que están contribuyendo a la decadencia del ejido y paralelamente al surgimiento del ayuntamiento.

Abstract: In a context of globalization and political openness, rural Mexico has unusual characteristics. In this article, we will deal with rural transformation as institutional change. Based on a case of a rural municipality in the state of Mexico, we will illustrate the changes in ejido and municipal government, two institutions that have shaped Mexican rural space. The collapse of subsistence farming, demographic growth, the political and economic decentralization of federal government towards municipalities and electoral competition at the local level are factors that are contributing to the fall of the ejido and at the same time, to the emergence of municipal government.

Palabras clave: ejido, urbanización, ayuntamiento, descentralización, alternancia política.
Key words: ejido, urbanization, municipal government, decentralization, power switching.

En México, como en otras regiones de América Latina, la década de 1980 marca el inicio de una nueva política de desarrollo nacional que significa una ruptura frente al modelo proteccionista y de fuerte intervención estatal sobre el ámbito económico. La nueva política económica ha transformado la relación entre Estado y sociedad en su conjunto y está reconfigurando ciertas instituciones que han dado sentido al espacio rural mexicano moderno. Desde los años 1980, el ejido y el

* Doctora en ciencias sociales (2008), Universidad de París 1, Sorbonne-Panthéon. Postdoctorado en el Center for US-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego. Líneas de investigación: desarrollo rural, cambio agrario, descentralización, alternancia política. Dirección electrónica: gato74@gmail.com; dirección postal: 8509 Villa La Jolla Dr. Apt L, Zip. 92037, La Jolla, CA. Tel.: 0018587644295.

ayuntamiento, instituciones que conforman la dinámica socioespacial de muchas de las regiones rurales en México, han experimentado cambios de orden constitucional, así como socioeconómicos y políticos. Como consecuencia de dichos cambios, el panorama actual del mundo rural presenta tintes de paradoja que nos permiten plantear la hipótesis de una nueva conformación socioespacial que vamos a llamar “postagraria”. El fin de los subsidios al campo que benefició a las regiones agrícolas sucede aparejado a las políticas de descentralización que han incrementado el presupuesto municipal sobre todo de aquellos municipios rurales hasta entonces de escasísimos ingresos. El debilitamiento de los ejidos en tanto canales de mediación con niveles superiores del gobierno federal ocurre paralelo al surgimiento de las localidades rurales, muchas de ellas de origen ejidal, como las clientelas principales de los ayuntamientos enriquecidos. El desgaste del sector ejidal y de los “campesinos” se da al mismo tiempo que aumenta la participación política local por parte de la población rural *descampesinizada*.

En el contexto de una política económica de orientación neoliberal y de apertura del sistema político mexicano¹ que ha posibilitado la competencia partidista a nivel municipal y la representación proporcional en el interior de los consejos municipales, ¿cómo se han reestructurado las relaciones de poder en el espacio rural mexicano? ¿De qué manera la descentralización federal hacia los estados y municipios del país está afectando la forma de mediación entre la nación y los niveles local y microlocal de organización política?² Y finalmente ¿qué reconfiguraciones del poder micro-local supone el fortalecimiento del ayuntamiento, y en ciertos casos, el debilitamiento del ejido como órgano de control político en dicho nivel?

¹ Por “apertura del sistema político mexicano” comprendemos las reformas a la ley electoral de 1977, 1989, 1993, la creación del Instituto Federal Electoral en 1990 y, pocos años más tarde, de los institutos electorales estatales.

² Distinguimos entre el nivel municipal como equivalente a lo local, y el nivel micro-local como correspondiente a las poblaciones asentadas dentro de la delimitación municipal.

La reconfiguración socio-espacial de un municipio rural en el centro de México

El municipio de San Felipe del Progreso (SFP), ubicado al noroeste del Estado de México, resulta ilustrativo de la transformación socioeconómica que el mundo rural mexicano está experimentando. En 1970 SFP tenía 82.6% de su población económicamente activa (PEA) dedicada a la agricultura, principalmente al cultivo del maíz, y más de 40% de su población era hablante de lengua indígena (mazahua). En el año 2000 observamos que 60% de la población económicamente activa (PEA) se encuentra insertada en sectores de actividad no agrícola y el porcentaje de la población que habla la lengua mazahua ha disminuido a 23% (INEGI, *Censo de Población y Vivienda*, 1973, 2001).

Más interesante aún, en el contexto del Estado de México de fuerte tradición priísta y poca participación electoral, la tendencia en el municipio es hacia una mayor competitividad entre los partidos políticos, que se traduce en un margen de victoria cada vez más estrecho para el partido ganador. A esto se añade una participación mayor en las elecciones federales y locales respecto a la media nacional y estatal respectivamente (véase en el anexo los cuadros 1 y 2).

En San Felipe del Progreso el crecimiento urbano de las localidades rurales³ supone el surgimiento de nuevas necesidades colectivas expresadas como demandas ciudadanas que impactan sobre la dinámica política local. Dichos cambios, sumados a la posibilidad de competencia entre partidos políticos y las transformaciones de la política de desarrollo nacional —descentralización y liberalización de la agricultura— explican el surgimiento de nuevos actores sociales y formas de mediación política.

El presente artículo se apoya en la información recolectada en cinco poblados de San Felipe del Progreso en 2007, donde se aplicó un cuestionario semiestructurado a comisarios ejidales y delegados.⁴ El criterio de selección de dichas poblaciones fue que hubieran sido dotadas como

³ Una localidad es una aglomeración de casas habitadas; en México se consideran rurales aquellas poblaciones con menos de 2 500 habitantes.

⁴ El comisariado ejidal es la autoridad que representa al ejido en tanto núcleo agrario y se encarga de todos los asuntos referentes a la gestión de tierras, producción agrícola y en algunos casos, acceso a servicios. En el Estado de México, el delegado es la autoridad que representa a una localidad frente a las autoridades municipales y es elegido cada tres años en una votación donde participan los residentes mayores de edad de cada localidad.

ejido y en segundo lugar que el número de habitantes fuera mayor de 3000. Las localidades estudiadas fueron: Emilio Portes Gil (EPG), Dolores Hidalgo (DH), San Pedro el Alto (SPA), Santa Ana Nichi (SAN) y San Lucas Ocoteppec (SLO). A dicho cuestionario se añade el trabajo de campo realizado en Emilio Portes Gil, una de las localidades de estudio, que nos permitió tener una aproximación en profundidad de los procesos sociopolíticos del ejido y el núcleo urbano descritos en lo que sigue. Nuestro objetivo es responder a las preguntas planteadas en los apartados anteriores considerando el ejido y el ayuntamiento como dos instituciones que han conformado el espacio rural mexicano a lo largo del siglo XX.

Tres apartados articulan nuestro argumento. En el primero describiremos los rasgos principales de la *territorialidad rural*⁵ “posrevolucionaria” y “postagraria” en términos de territorio y población que sirven como marco de referencia para comprender la dinámica política y social de los ejidos de San Felipe del Progreso. Nuestro énfasis estará puesto en las características del ejido como institución multifuncional que ha modelado la *territorialidad rural* en México.⁶ En el segundo apartado describiremos los principales factores que en la región de estudio están debilitando al ejido en tanto institución de mediación política. Por último, en el tercer apartado, describiremos las nuevas dinámicas sociopolíticas de la territorialidad rural producto del surgimiento del municipio como órgano de poder local y de la competencia partidista a nivel micro-local.

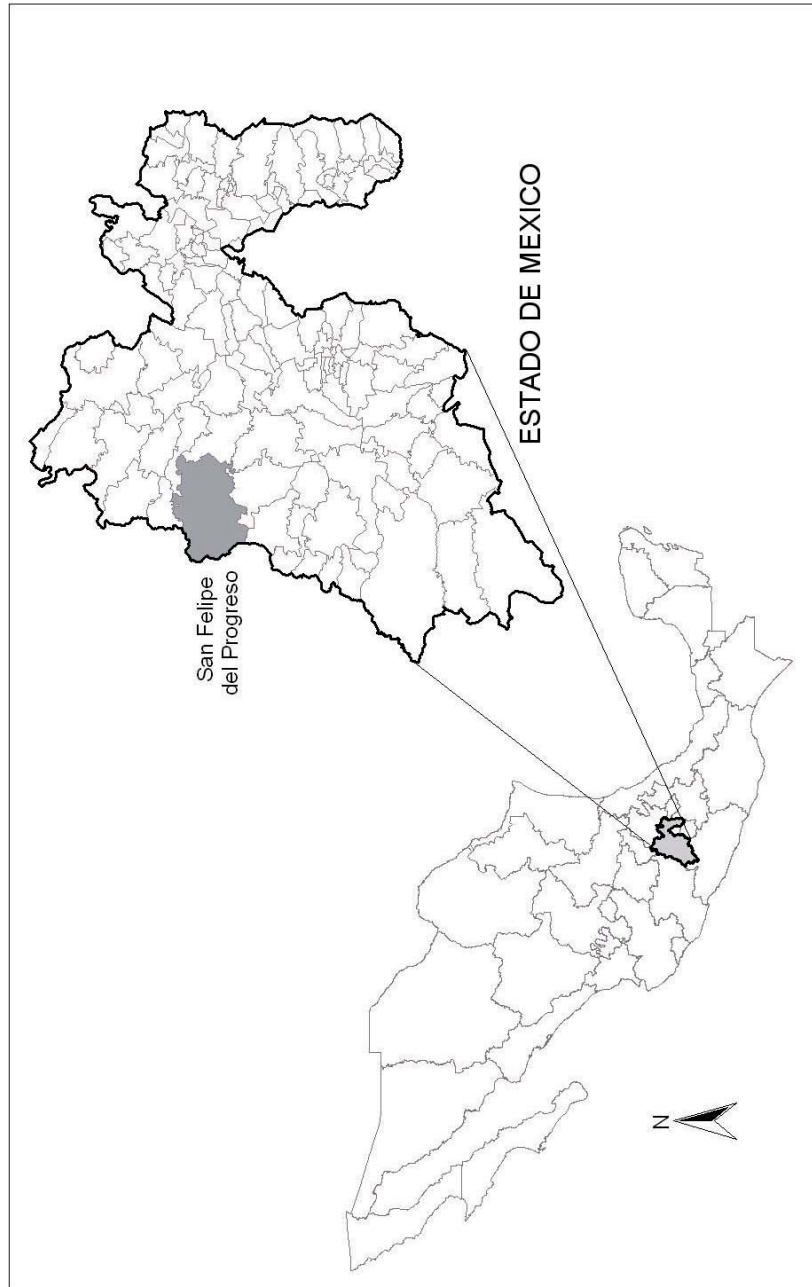
LAS TERRITORIALIDADES RURALES MEXICANAS: PRODUCCIÓN DEL ESPACIO Y TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

El espacio no debe tomarse como materialmente dado sino como producto de prácticas sociales, ideologías y relaciones de poder, siendo el punto de encuentro de múltiples instituciones que dan sentido a la

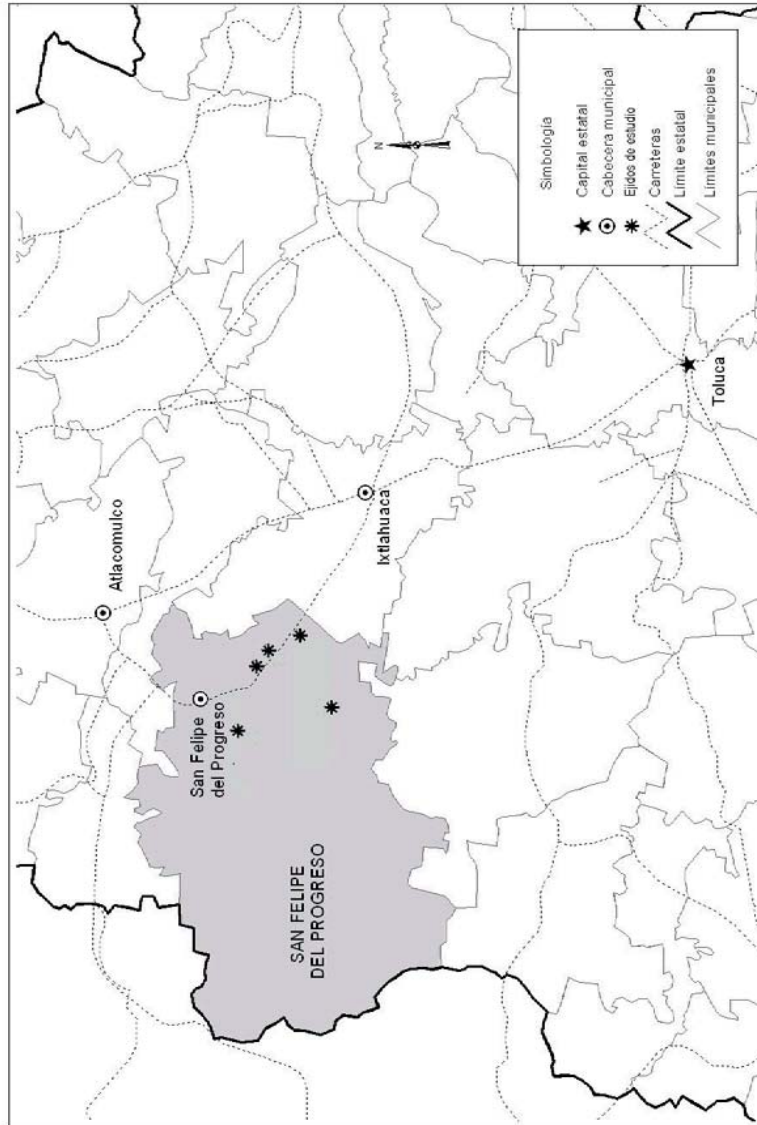
⁵ Nos referimos a “territorialidad rural” para especificar que lo que describimos es un *tipo ideal* o construcción teórica cuyos elementos son una abstracción de cierta realidad espacial. Elegimos utilizar el término “territorialidad” dejando de lado otras nociones como la de “espacialidad” a fin de señalar la presencia del Estado en la delimitación y producción espacial.

⁶ Dado que en el municipio de estudio sólo existen ejidos, en el presente artículo nos referiremos exclusivamente al caso de los ejidos y dejamos pendiente para otra investigación el de las comunidades.

Mapa 1
SAN FELIPE DEL PROGRESO



Mapa 2
EJIDOS DE ESTUDIO



acción humana (Lefèbvre, 1974).⁷ En la sociedad moderna, el Estado es uno de los actores principales que participa activamente en la delimitación espacial. De esta forma un territorio dado es un área con límites sociopolíticos específicos, un espacio delimitado por un poder estatal. Si consideramos la manera en que se ha conformado el espacio rural en un país como México observamos que la producción de un orden territorial y poblacional tiene que ver con las leyes que definen los límites político-administrativos (división por estados, municipios, delegaciones, etc.) así como los tipos de propiedad (propiedad privada, social, pública) y los usos de las áreas o zonas definidas en términos de recursos o poblacionales (espacio productivo, zona de asentamiento humano, áreas protegidas, región marginal, de desarrollo, etc.). Las leyes, en tanto estructuras formales de autoridad, generan órdenes territoriales y poblacionales que a su vez producen pautas o normas de acción y comportamiento social. Dichas pautas o normas son la estructura de las instituciones que, sin embargo, sólo tienen existencia real cuando la gente se apropia de ellas en un tiempo y lugar específicos (North, 1990). La producción del espacio es un proceso que se está llevando a cabo en todo momento a través de prácticas sociales e institucionales; el tiempo así como el lugar asignan marcas de especificidad a la territorialidad producida. Es así que podemos hablar de territorialidades, en plural, para señalar su carácter histórico y social.

El ejido y el ayuntamiento, instituciones que han conformado la ruralidad mexicana

En México podemos identificar dos instituciones que han dado sentido a la *territorialidad rural* desde la segunda década del siglo XX: el ayuntamiento y el ejido o comunidad.⁸ Ambas instituciones fueron definidas en la

⁷ Por espacio comprendemos una extensión de tres dimensiones que contiene toda materia existente. El concepto de espacio remite a una abstracción y no a una realidad específica, de ahí la necesidad de utilizar otros conceptos más específicos como territorio, área, zona región, etc., que le den concreción al término.

⁸ El ejido y la comunidad son formas de tenencia de la tierra distribuida a los campesinos y los pueblos indígenas con la reforma agraria llevada a cabo a partir de los años 1920. El ejido típico estuvo conformado por tierras destinadas a parcelas individuales, tierras de uso común y tierras destinadas a viviendas e infraestructura urbana (solares urbanos) y se diferenciaba de la comunidad por ser una dotación otorgada por el Estado a un grupo organizado de campesinos sin tierra. Por su parte, la comunidad fue la resti-

Constitución de 1917, aunque tienen sus antecedentes en formas de propiedad y organización colonial y para el ejido; en su vertiente de tierras comunales, su origen puede rastrearse incluso a tiempos precolombinos y asociarse al *calpulli* mesoamericano (Rojas, 1999). Los ayuntamientos o cabildos, en términos de la época, fueron la base de la organización administrativa de la corona. Durante los primeros años de la Conquista, el cabildo tuvo entre sus funciones la administración del municipio y gozó de cierta autonomía, siendo el encargado de impartir la justicia dentro de su jurisdicción. Desde la época independiente, los atributos del ayuntamiento y su forma de propiedad han sufrido transformaciones legales sustanciales que han establecido la diferencia entre distintas formas de propiedad (propiedad privada, pública y social) y modelos de administración política (centralizado, federal, autónomo, etc.). La primera Constitución que estableció el carácter propio del territorio nacional fue la de 1857, que instauró la estructura federal y dividió al país en estados, teóricamente soberanos, compuestos por departamentos conformados por distritos a su vez divididos en municipios. Dicha Constitución planteó la noción de federalismo concibiendo al municipio como la unidad más pequeña de gobierno local; también estableció los derechos individuales para la propiedad privada. Finalmente, la Constitución de 1917 estableció los lineamientos generales del orden territorial rural que hasta el día de hoy identificamos como característicos de mundo rural mexicano moderno: por una parte, el municipio libre, compuesto por un número variado de localidades de diferente tamaño y con su gobierno municipal asentado en una de ellas, la cabecera municipal; por otra, la forma de propiedad social, con el ejido y la comunidad como su materialización.

Territorialidad rural posrevolucionaria: la creación del ejido y surgimiento del sector ejidal

Uno de los aspectos fundamentales de la constitución del Estado posrevolucionario fue la delimitación de un nuevo orden territorial y poblacional que hizo posible la relativa estabilidad del régimen. La Constitución de

tución de tierras que antiguamente pertenecieron a un pueblo de indios que conservaba los títulos de propiedad, habitualmente de origen colonial. Ambas formas de tenencia fueron concebidas como formas de propiedad social, lo cual significa que no podían ser vendidas ni rentadas por los beneficiarios que tenían derecho a ésta en función de su pertenencia a un grupo organizado (Rojas, 1999).

1917 inauguró un sistema de propiedad agraria de carácter social que fue llamado así por dos razones: primero, porque establecía limitaciones de orden público y social a la propiedad en general.⁹ En segundo lugar, porque fundó un régimen jurídico tutelar que fue asignado a la recién creada propiedad comunal y ejidal (Pérez Castañeda, 2002: 38). Los artículos 27 y 123 garantizaron la redistribución de las tierras entregadas en usufructo a los campesinos y pueblos indígenas y con ello la creación de los ejidos y comunidades (Pérez Castañeda, 2002).

En tanto forma de propiedad social, el ejido tuvo características muy particulares. Las tierras otorgadas bajo este esquema debían permanecer como propiedad de la nación por concesión a una corporación civil, el ejido o comunidad, que podía transmitir a sus integrantes ciertos derechos individuales. En este modelo de propiedad, las parcelas entregadas para el disfrute particular de los ejidatarios no eran de dominio pleno y quedaban sujetas a condiciones restrictivas: las tierras debían ser cultivadas personalmente por el titular, no podían mantenerse ociosas, venderse, alquilarse ni usarse como garantía; eran inalienables, pero podían ser heredadas por un sucesor escogido por el titular. El incumplimiento de estas condiciones implicaba sanciones que anulaban, sin compensación, los derechos de goce a la parcela y la pertenencia al ejido.

La creación del ejido y de su correspondiente categoría social y política, los ejidatarios, permitió la aparición de una base de apoyo micro-local para el gobierno federal: el sector ejidal. La principal demanda social de este sector naciente y en expansión fue el reparto agrario y estuvo dirigida al presidente de la república, quien era el único con el poder de decisión para otorgar las tierras (Aboites, 2003; Warman, 2001).

*El ejido como institución de organización micro-social:
núcleo urbano y familia*

Desde su inicio, el ejido fungió como una estructura multifuncional que regulaba todas las esferas de la vida comunitaria de la localidad rural: la tenencia de la tierra, la producción agrícola, la provisión de servicios e incluso la familia. Los ejidos dotados en las primeras décadas del reparto agrario se caracterizaron por sus pequeños lotes de tierra no irrigados

⁹ El artículo 27 establece límites de extensión a la propiedad tanto en sentido horizontal como en sentido vertical. Desde entonces, el subsuelo pertenece a la nación (Pérez Castañeda, 2002).

destinados a la agricultura de subsistencia y en general fueron establecidos ahí donde había asentamientos humanos (Chevalier, 1966).¹⁰ El ejido se organizaba en torno a una asamblea en la que todos los ejidatarios titulares podían participar y estaba presidida por la comisaría ejidal, compuesta por cuatro cargos: comisariado ejidal, secretario, tesorero y jefe de vigilancia. Aunque la asamblea era la autoridad máxima del ejido dependía de la Comisión Nacional Agraria que décadas más tarde se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).¹¹ La elección de la comisaría ejidal se realizaba en una votación de la asamblea donde un representante de la SRA estaba presente para legitimarla (Warman, 2001). La asamblea ejidal organizaba las faenas o trabajo comunitario para las tareas que beneficiaban al ejido y núcleo urbano, como la construcción de un camino o el desazolve de los canales de riego. Era también ahí donde se decidía sobre la asignación del lugar de asentamiento de la iglesia o la escuela de la comunidad. En las localidades de origen ejidal, el comisariado fungía como autoridad local y representante frente a las autoridades municipales y las dependencias federales.

Finalmente, el ejido estructuraba la organización de las familias campesinas en la medida en que consolidaba la autoridad patriarcal. La ley agraria asoció la posesión de la tierra al sexo masculino y excluyó a las mujeres campesinas del acceso a ésta en tanto ejidatarias o comuneras. El trabajo de la tierra les aseguraba a los hombres la reproducción material de su familia y de la comunidad, pero también, y más importante, les confirmaba su derecho como patriarcas. El honor del hombre campesino residía en poseer y trabajar la tierra para mantener a su familia; de ahí que los derechos de propiedad se convirtieran en elemento indispensable para alcanzar un estatus de respeto (Alonso y Nugent, 1994).

El ejido como institución de mediación: corporativismo ejidal y debilitamiento del poder local

El ejido fungió como una institución política y de mediación que vinculaba a los ejidatarios con instituciones públicas nacionales como la Secretaría

¹⁰ Es con Lázaro Cárdenas cuando se innovan los ejidos colectivos.

¹¹ La Comisión Nacional Agraria manejó la reforma agraria desde 1915 hasta 1934, cuando nació el departamento agrario. Éste se convirtió en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a finales de la década de 1950. Finalmente, la SRA fue creada bajo el gobierno de Luis Echeverría en 1975.

de la Reforma Agraria o la Secretaría de Agricultura. Más importante aún, desde 1936 las organizaciones ejidales locales fueron incorporadas por el poder ejecutivo federal en una central única y mayoritaria de escala nacional vinculada al partido en el poder: la Confederación Nacional Campesina (CNC). El ejido se convirtió así en la base de la pirámide del corporativismo priísta en el espacio rural.¹² La CNC fungió como entidad agraria del PRI y como órgano de movilización campesina que respaldaba las decisiones presidenciales fundamentales para la definición de la política nacional.¹³ A nivel local, los cuadros militantes de la CNC ocuparon posiciones de presidentes municipales, legisladores locales y federales, e influyeron en el proceso de selección del sucesor del presidente en turno (Warman, 2001).

Desde la perspectiva de los ayuntamientos, la creación de los ejidos significó la crisis de las finanzas públicas locales en la medida en que el sector ejidal estaba exento del pago de impuestos. El ejido fue una manera de quitarle fuerza a los poderes locales, que hasta los años 1930 se encontraban en manos de hacendados, terratenientes y en general de las elites locales y regionales. De acuerdo con Aboites (2003) tras la Revolución y la puesta en marcha de la reforma agraria los ayuntamientos perdieron importancia y la vieja elite fue sustituida por diferentes grupos políticos locales. El reparto agrario significó una reconfiguración del espacio rural en la medida en que desplazó a los ayuntamientos del manejo del territorio y más ampliamente reconfiguró el espacio nacional en la medida en que “nacionalizó” el territorio nacional y permitió concentrar el poder en las manos del presidente de la república (Aboites, 2003).¹⁴

¹² La afiliación a la CNC era obligatoria para los ejidatarios; en 1960 contaba con 2 621 000 miembros, de los cuales 2 500 000 eran ejidatarios (Chevalier, 1966).

¹³ Cada tres años los comisariados elegían a dos de sus miembros que a su vez eran seleccionados para conformar 500 comités locales a nivel nacional que designaban a sus 32 comités estatales, que por su parte elegían a los miembros del comité nacional ejecutivo de la CNC integrado por 14 personas que representaban los ejidos en el partido oficial (Chevalier, 1966).

¹⁴ La noción de nacionalizar el territorio nacional tiene que ver con los derechos y las facultades que la ley agraria otorgó al Estado-nación: la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público y el definir el suelo y el subsuelo como propiedad originaria de la nación.

Territorialidad rural postagraria: el fin de la propiedad social y del sector ejidal

Las reformas constitucionales del 6 de enero de 1992 al artículo 27 y la nueva ley agraria decretaron el final de la distribución de la tierra por medio de la reforma agraria y abrieron la posibilidad del dominio pleno a los campesinos sobre sus tierras.¹⁵ Con dichas reformas la propiedad ejidal se convirtió en una nueva modalidad de la propiedad privada en dominio moderado (Pérez Castañeda, 2002:38).

En el nuevo sistema de propiedad agraria, el carácter social de la propiedad ejidal se pierde ya que se eliminan las restricciones legales que preservaban el ejido como corporación cerrada y como patrimonio familiar. Hoy en día la enajenación de las parcelas ejidales es posible con la única condición de que la enajenación se realice con ejidatarios o vecindados del núcleo urbano.¹⁶ Por otro lado, los derechos agrarios ejidales han dejado de ser patrimonio familiar forzoso. Hoy en día los ejidatarios titulares pueden elegir libremente a los sucesores de la parcela y no están obligados, como antes, a transmitir la parcela al cónyuge sobreviviente o a sus hijos. Finalmente, también es posible cambiar el régimen jurídico del ejido. Así los ejidos pueden convertirse al pleno dominio (artículo 81) o al régimen comunal (artículo 103).¹⁷

La nueva Ley agraria fomenta la desaparición de los ejidatarios como grupo social con características socioeconómicas específicas que promovió la Ley anterior.¹⁸ Dado el fin del reparto agrario, actualmente sólo es

¹⁵ Antes de las reformas del 1992, los derechos como ejidatarios y comuneros y las tierras asociadas a esos derechos no podían ser objeto de venta, arrendamiento o asociaciones con terceros ajenos al ejido y a la comunidad.

¹⁶ Esta condición no representa gran obstáculo para el foráneo que desee adquirir una parcela en un ejido, ya que ser aceptado como vecindado es un trámite legal sencillo (Pérez Castañeda, 2002).

¹⁷ La Ley agraria otorgó facultades a las asambleas ejidales para autorizar a los ejidatarios a que cambiasen el régimen jurídico de las parcelas. No se trata de que los ejidatarios se presenten individualmente ante la asamblea del núcleo agrario a pedir autorización para privatizar en pleno dominio su parcela, sino que dicho órgano interno tome el acuerdo en general por una sola vez, mismo que será válido para todos los casos (Pérez Castañeda, 2002)

¹⁸ En el contexto del orden jurídico derogado no cualquier individuo podía solicitar y adquirir tierras ejidales. Para ello se necesitaba contar con "capacidad agraria", es decir, se debía llenar un perfil determinado, definido por factores económicos y sociales. Entre los requisitos estaban el de trabajar la tierra, no tener un capital mayor a cinco veces al salario mínimo mensual y no tener tierras (Pérez Castañeda, 2002:172).

posible adquirir una parcela ejidal en un traspaso, por sucesión, por acuerdo de asamblea, o por resolución judicial o administrativa. Por otro lado, la posesión de la tierra ya no va aparejada a la posesión del título de ejidatario. Quien hoy adquiere la parcela, no forzosamente obtiene el título de ejidatario. Por ejemplo, los *avecindados* tienen la posibilidad de ir comprando parcela por parcela en un solo ejido, dentro del límite legal, sin que ello les dé derecho a adquirir la categoría de ejidatario (Pérez Castañeda, 2002: 172). La nueva Ley ha propiciado el surgimiento de una estratificación jurídica novedosa compuesta de un mayor número de sujetos agrarios: los ejidatarios, posesionarios, *avecindados* y pobladores.¹⁹ A esto se añade que los ejidatarios como categoría social se dividen conforme a la fuente de sus derechos: originales, por sucesión, por acuerdo de asamblea, o por resolución judicial o administrativa.

La nueva ley agraria fue respaldada por el programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares (Procede) puesto en marcha en 1993. El objetivo de dicho programa fue fijar los límites de la propiedad colectiva, delimitar las superficies que comprendían el núcleo agrario, las parcelas individuales y los terrenos de uso común; establecer el uso destinando a las tierras, certificar los títulos de derechos agrarios y designar a los sucesores de las parcelas. Para lo cual fueron creadas nuevas instituciones agrarias, como la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional.²⁰ Procede fue un programa que tuvo vigencia hasta noviembre de 2006 y logró la certificación de 92.2% de los núcleos agrarios, ejidos y comunidades, beneficiando a 4.3 millones de campesinos (Secretaría de la Reforma Agraria, 2006).

La nueva ley agraria y el paso del Procede legitimaron la categoría de *posesionario*, que es el sujeto agrario que obtiene un pedazo de la parcela ejidal sin recibir por ello el título de ejidatario ni derechos sobre las tierras mancomunadas y otros bienes del núcleo agrario (Pérez Castañeda, 2002: 174).

¹⁹ La normatividad legal derogada reconocía la existencia de tan sólo dos tipos de sujetos jurídicos en el interior de los núcleos agrarios: ejidatarios y *avecindados*. El criterio de distinción entre ambos era la clase de relación jurídica que mantenían con la tierra, esto es, propietarios y no propietarios.

²⁰ Hasta entonces sólo existía un expediente agrario en cada ejido y comunidad que se registraba en el archivo de la Secretaría de la Reforma Agraria. Procede significa la creación de un registro nacional único de los titulares de los derechos como ejidatario y comunero y permite actualizar la información.

SAN FELIPE DEL PROGRESO: RECOMPOSICIÓN DEL EJIDO COMO INSTITUCIÓN MULTIFUNCIONAL

El mundo rural mexicano es heterogéneo y, aunque en todas las regiones del país es posible encontrar ejidos y ayuntamientos, la cultura regional ha modelado dichas instituciones.²¹ Las reglas de operación de dichas instituciones presentan modificaciones informales que incluso pueden contradecir lo establecido por la ley, en particular en el caso del ejido que se desempeña como una institución con múltiples funciones (Hoffmann, 1997).²² A la especificidad regional se le agrega la temporal: los procesos históricos confluyen en la definición espacial y producen una diversidad de territorialidades que podemos abstraer como tipos ideales. En México la territorialidad rural se distingue por las instituciones que la conforman así como por el tipo y cantidad de recursos existentes, los rasgos socioeconómicos y culturales de la población local, la forma de intervención estatal y las formas de mediación que los actores locales han establecido con los distintos niveles de gobierno. Para el caso de San Felipe del Progreso y retomando dichos factores podemos identificar dos momentos de claro contraste en la dinámica espacial que nos permiten hablar de dos tipos de territorialidades rurales: la primera surge en los años 1930 con la dotación de los ejidos y se caracteriza por tener a la agricultura como actividad rectora de la vida comunitaria, por el control autoritario ejercido por caciques locales (mazahuas y mestizos) y por el vínculo imaginario entre ejidatarios y gobierno federal por medio de la Secretaría de la Reforma Agraria y la Confederación Nacional Campesina. La segunda territorialidad se va conformando a partir de la década de 1960 con el crecimiento demográfico de las localidades de origen ejidal, la progresiva incorporación de la población en actividades no agrícolas y la emergencia de líderes locales que se disputan el poder en el interior del ejido. Dicha territorialidad “postagraria” se observa claramente a partir de los años 1980 y se caracteriza por el surgimiento del ayuntamiento y la decadencia de ejido como institución de mediación política local.

²¹ Por cultura regional comprendemos las prácticas e instituciones que dan sentido y producen un espacio social dado (Lomnitz, 1991).

²² Véase la colección de artículos compilados por Léonard, Quesnel y Velázquez (2003) donde se describen los arreglos informales existentes en ejidos de Veracruz y Tamaulipas.

Permanencia del ejido como comunidad de pertenencia

Aunque desde la perspectiva jurídica la nueva ley agraria significó un cambio drástico en la concepción de la propiedad ejidal, en la práctica los cambios experimentados en los ejidos de San Felipe del Progreso ni han sido tan radicales, ni han ido en la dirección buscada por la nueva legislación. Éste es el caso del cambio de dominio pleno de la propiedad ejidal. De acuerdo con información de la Secretaría de la Reforma Agraria, sólo 1.4% de la propiedad ejidal en México ha pasado a ser propiedad privada (Secretaría de la Reforma Agraria, 2006). En 2007, en el Estado de México sólo 80 de 1 234 ejidos se han convertido al dominio pleno o han aportado sus tierras de uso común a sociedades mercantiles, la mayor parte de las cuales se localizan en áreas conurbadas (www.ran.gob.mx).

Por otro lado, en el caso de los cinco ejidos estudiados, la venta de las parcelas es sumamente escasa y sólo se ha dado entre habitantes del mismo ejido (avecindados), salvo una excepción en el ejido Emilio Portes Gil donde los compradores de las tierras provenían del poblado vecino Santa Ana la Ladera. Tampoco se registró el caso de algún ejidatario que hubiera heredado la tierra a una persona que no fuera su pariente. Los ejidatarios continúan aplicando ciertas normas internas que definen el ejido como una corporación de pertenencia identitaria. Para los comisariados y ejidatarios entrevistados durante el trabajo de campo, la posesión del título de ejidatario es un asunto de prestigio social al interior de la localidad: ser ejidatario significa pertenecer a un grupo social privilegiado con voz y voto en la asamblea.²³ A esto se añade el desconocimiento de la nueva ley agraria. Durante el trabajo de campo en SFP, muchos de los ejidatarios entrevistados desconocían las nuevas disposiciones legales. Por ejemplo, en EPG y Dolores Hidalgo continuaban con la idea de que si no trabajaban la tierra se la podían quitar, o que los posesionarios no tenían voz ni voto en la asamblea.²⁴ Los ejidos estudiados continúan teniendo una cohesión en tanto unidad identitaria y territorial; el comisariado ejidal sigue siendo una autoridad importante para los habitantes de la localidad.

²³ Sobre la identidad de los ejidatarios y habitantes de un ejido que se urbaniza ver Torres-Mazuera (2008).

²⁴ En un estudio detallado sobre el ejido San Miguel la Labor, Rivera Herrejón (2007) llega a la misma conclusión.

Cuadro 1
CUESTIONARIO A COMISARIADOS EJIDALES EN CINCO EJIDOS DE SFP, 2007

	<i>Emilio Portes Gil</i>	<i>San Pedro el Alto</i>	<i>Santa Ana Nichi</i>	<i>San Lucas Ocoatepec</i>	<i>Dolores Hidalgo</i>
Reuniones de asamblea al año	1 o 2	Cuando se necesita: 1 o 2	Cuando se necesita: 1 o 2	Cuando se necesita	1 o 2
Asistencia asamblea	25-30	22-30	35-50	15-25, mayoría de mujeres	25-30
Mujeres ejidatarias	53	50	12	40	22
Parcelas vendidas	25	13	No saben	No saben	10
Parcelas heredadas a no familiares	0	0	0	0	0
Templos evangélicos	3	3	2	4	2

Sin embargo, a pesar de la resistencia al libre mercado de tierras, el ejido como forma de organización política está perdiendo su fuerza. Por un lado, las asambleas se convocan esporádicamente, solamente para tratar temas referentes a conflictos de linderos entre ejidatarios, asuntos relativos a los canales de irrigación, el riego y las cosechas. De acuerdo con la perspectiva de los comisariados ejidales entrevistados, esta figura ya no tiene el control que tenía en décadas pasadas sobre los recursos que llegaban a los ejidos, sobre todo aquellos recursos de tipo urbano como servicios, materiales de construcción y dotación de infraestructura. La pérdida de control del comisariado se manifiesta en el conflicto existente entre distintos grupos de poder en una misma localidad, representados por el comisariado ejidal cada vez con menos control sobre los asuntos comunitarios y el delegado que va ganando fuerza.

Decadencia del ejido como forma de organización del núcleo urbano

La decadencia del ejido, o más específicamente de la asamblea ejidal y la comisaría ejidal como órgano de organización política, tiene varias causas de tipo cultural, económico y político que se refuerzan unas a otras. Ya en

otro texto se han tratado aquellas de carácter cultural relativas al factor educativo y la aculturación de la población mazahua.²⁵ A este aspecto podemos añadir la fragmentación religiosa producida con la entrada del protestantismo en los años 1960. Las divisiones entre católicos y protestantes en los ejidos de San Felipe del Progreso han conllevado a la erosión de la autoridad de la comisaría ejidal tradicionalmente vinculada a los festejos católicos. A este desgaste se añade que en algunos casos, como el de Emilio Portes Gil, la asamblea ejidal perdió prestigio debido al control autoritario y a la corrupción de sus líderes.

Sin embargo, si nuestro eje de estudio es la reconfiguración espacial rural, podemos identificar dos procesos que ilustran la conversión de una territorialidad rural dirigida a la producción agrícola (territorialidad agraria) hacia otra cuya vocación se vislumbra como espacio residencial y de consumo (territorialidad postagraria). Los procesos de los que hablamos, y sobre los que abundaremos en lo que sigue, son el aumento y transformación sociodemográfica de los núcleos de población ejidal y la decadencia de la actividad agrícola.

Aumento de la población en las localidades rurales

Entre 1970 y 2000 la población de San Felipe del Progreso pasa de 87 173 a 177 287 habitantes. El aumento de población se traduce en el crecimiento del tamaño de las localidades del municipio: el porcentaje de población que reside en localidades de menos de 2 499 habitantes (umbral para considerar una población rural) pasa de 92.30% a 47.48% (INEGI, *Censo de Población y Vivienda*, 1973; 2001).

Cuadro 2
TRANSFORMACIONES DEMOGRÁFICAS: SAN FELIPE DEL PROGRESO 1970-2000

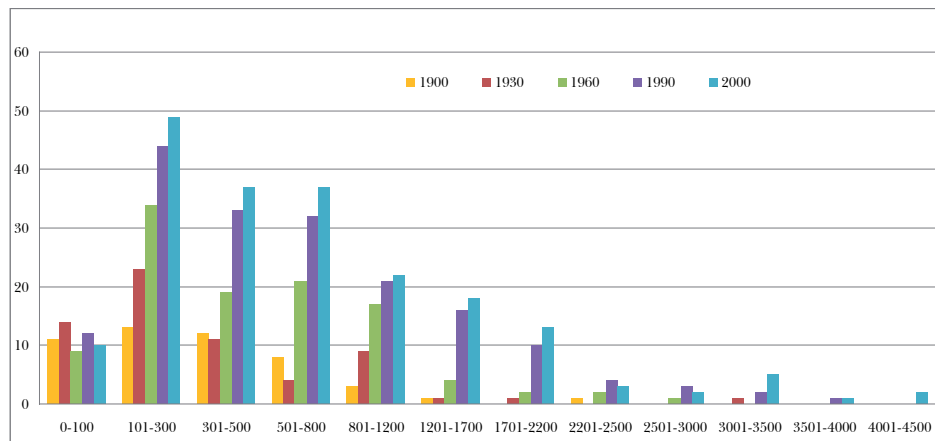
<i>San Felipe del Progreso</i>	1970	1990	2000
Población total	87 173	155 978	177 287
% de población que reside en localidades de 2499 y menos habitantes	76.25%	70%	47.48%

Fuente. INEGI, *Censo de Población y Vivienda*, 1973; 1991; 2001.

²⁵ Sobre la transformación cultural y procesos de aculturación en un ejido de San Felipe del Progreso ver Torres-Mazuera (2008).

Si analizamos la frecuencia en la distribución de las localidades según el número de habitantes de una década a otra observamos que desde la dotación de los ejidos en la década de 1930, éstos no han dejado de crecer (véase gráficas 1, 2 y 3).²⁶

Gráfica 1
DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS POR TAMAÑO DE LOCALIDAD



Fuente: Archivo histórico de localidades, INEGI. <<http://mapserver.inegi.gob.mx/dsist/ahl2003/index.cfm>>.

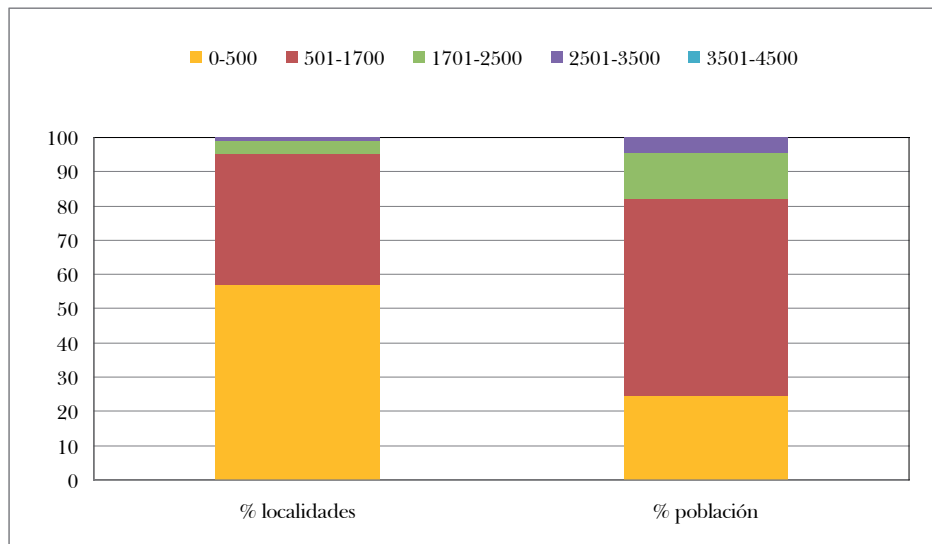
La población del municipio tiende a concentrarse en localidades que generalmente son ejidos y mayores a 500 habitantes. En 1960, 57.3% de la población reside en poblados de 500 a 1 700 habitantes en tanto que 4.5% reside en localidades de entre 2 500 y 3 500 (límite de la población más grande). La concentración en localidades mayores es una tendencia en SFP; en 2000, 41.66% de la población del municipio reside en poblados de 500 a 1 700 habitantes, en tanto que 24.7% de la población habita en localidades de 2 500 y más habitantes. En este mismo año son 13 las localidades con más de 2 500 habitantes (Archivo histórico de localidades, INEGI).

Paralelo al proceso de concentración de la población observamos la aparición de nuevos poblados. Entre 1990 y 2000, 20 nuevos poblados se suman a los 196 existentes en 1990 (INEGI, 1990; INEGI, 2000). Las nuevas localidades registradas por el Censo de población y vivienda son en su

²⁶ En la gráfica 1 observamos que en la década de 1930 se duplican las localidades de entre 100 a 300 habitantes que atribuimos a la dotación de los ejidos.

mayoría barrios de poblados mayores que obtienen su autonomía política del “poblado-madre” y con ello logran el acceso a recursos de manera independiente.²⁷ La tendencia a la concentración de la población y a la dispersión de las localidades son procesos que, como veremos más adelante, reestructuran las relaciones de poder entre ejidos y ayuntamiento y suponen nuevos desafíos en la distribución de los servicios urbanos.

Gráfica 2
 PORCENTAJES EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS LOCALIDADES
 Y LA POBLACIÓN EN 1960

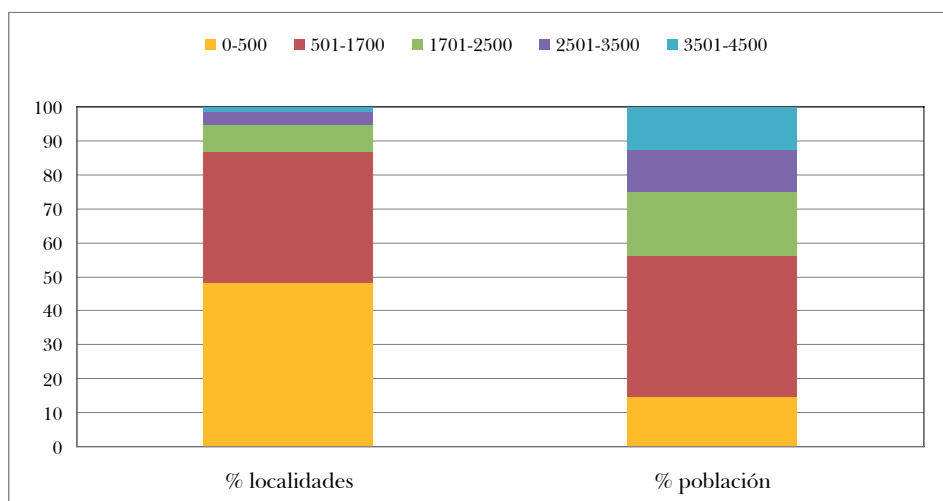


Fuente: Archivo histórico de localidades, INEGI. <<http://mapserver.inegi.gob.mx/dsist/ahl2003/index.cfm>>.

La vocación de los ejidos como asentamientos humanos se confirma a partir de los años 1960 cuando la población de la mayoría de los ejidos crece aceleradamente.

²⁷ De acuerdo con el bando municipal de SFP (2008) un barrio pueden exigir autonomía cuando supera los 750 habitantes. La independencia administrativa del centro del ejido implica que los barrios ya no están obligados a realizar el trabajo comunitario que beneficiaba al núcleo urbano generalmente distante de los barrios. Pueden además gestionar sus propias obras, como caminos, luz y agua, y tener sus propias escuelas pre-escolar, primaria e incluso secundaria.

Grafica 3
PORCENTAJE EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS LOCALIDADES Y LA POBLACIÓN,
2000



Fuente: Archivo histórico de localidades, INEGI. <<http://mapserver.inegi.gob.mx/dsist/ahl2003/index.cfm>>.

Cuadro 3
CRECIMIENTO DE LOS EJIDOS DE ESTUDIO,
1940-2000

	<i>Origen de la localidad</i>	1940	1960	2000	2000 <i>Barrios^a</i>	<i>Población total 2000</i>
Emilio Portes Gil	ejido	892	1 611	3 076	1 330	4 506
Dolores Hidalgo	ejido	637	1 053	3 033	s/d	3 033
Santa Ana Nichi	pueblo	847	1 681	1 526	1 738	3 264
San Lucas Ocoatepec	pueblo	434	650	3 361	s/d	3 361
San Pedro el Alto	pueblo	1 258	2 396	3 195	4 230	7 425

^a En los años 1990 el censo de población y vivienda registra como localidades separadas a los barrios que alguna vez dependieron de la localidad-madre. Es así que con el fin de analizar el aumento de población incluimos la población de los barrios, ahora localidades administrativamente independientes.

FUENTE: Archivo histórico de localidades, INEGI. <<http://mapserver.inegi.gob.mx/dsist/ahl2003/index.cfm>>.

En el año 2000 63.41% de las 50 localidades más grandes del municipio tuvieron como origen la dotación ejidal y 17% como antecedente los pueblos (asentamientos previos a los ejidos) que recibieron tierras como ejidos.

Cuadro 4
ORIGEN DE LAS CINCUENTA LOCALIDADES MÁS GRANDES EN SFP, 2000

Ejidos	63.41%
Pueblos	17.07%
Hacienda que se convirtió en ejido	9.76%
Villa o barrios de la cabecera	7.32%
Localidades de reciente creación	2.44%

FUENTE: Archivo histórico de localidades, INEGI. <<http://mapserver.inegi.gob.mx/dsist/ahl2003/index.cfm>>.

El crecimiento demográfico de los ejidos ha provocado, en algunos poblados, el desarrollo de barrios periféricos ubicados en las parcelas de cultivo y distantes del núcleo urbano asignado en la dotación del ejido. Éste es el caso de Tungareo y de Tepetitlán en el ejido de EPG, que desde 1986 se constituyeron como subdelegaciones con autonomía del núcleo urbano que les dio origen y un subdelegado que las representa. Aunque la escisión de los barrios no implica la independencia desde el punto de vista agrario (las autoridades ejidales siguen siendo las mismas), significa una autonomía respecto al grupo de los ejidatarios generalmente asentados en el centro del poblado. Los barrios convertidos en subdelegaciones tienen su propia autoridad local.

En las cuatro últimas décadas, la población de los ejidos estudiados se ha duplicado e incluso cuadruplicado, contribuyendo al aumento de posesionarios y avocindados que, tras el paso del Procede, supera por mucho el número de los ejidatarios con voz y voto en la asamblea.

El crecimiento demográfico de las localidades del municipio ha vuelto ineficiente la coordinación y puesta en marcha de las obras públicas con participación comunitaria, anteriormente organizada por la asamblea ejidal. A esto se añade que la asamblea se ha convertido en un órgano de decisión excluyente en la medida en que sólo tienen voz y voto los ejidatarios con título (ejidatarios originales) y los posesionarios.²⁸

²⁸ Esta observación se aplica para otros municipios estudiados, como el de San Andrés Tuxtla en Veracruz estudiado por A. Azuela (1998).

Cuadro 5
POBLACIÓN, POSESIONARIOS Y EJIDATARIOS EN CINCO EJIDOS
DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, 2007

	<i>Emilio Portes Gil</i>	<i>Dolores Hidalgo</i>	<i>San Lucas Ocoatepec</i>	<i>Santa Ana Nichi</i>	<i>San Pedro el Alto</i>
Población en la localidad	3076	3 033	3 361	3 264	4 230
Núm. de ejidatarios	254	146	167	226	380
Núm. de poseSIONARIOS	423	300	525	800	850

FUENTE: Trabajo de campo SFP, 2007.

A fin de facilitar la organización local y permitir la participación de todos los pobladores, las localidades de origen ejidal han sido divididas en barrios y manzanas. Cada manzana tiene un representante encargado de transmitir sus peticiones al delegado que, a su vez, realiza dos asambleas anuales con toda la localidad.

Población rural en actividades terciarias

Otro factor que ha erosionado el control de la asamblea ejidal sobre el núcleo de población es la decadencia de la actividad agrícola. El ejido como unidad de producción agrícola ha perdido importancia con la caída de la producción maicera en San Felipe del Progreso. Desde hace dos décadas, la población del municipio se comienza a insertar en otros sectores de actividad.

Cuadro 6
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN EL SECTOR PRIMARIO
(PORCENTAJES)

	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>
Nacional	41.8	36.5	23.5	16.1
Estado de México	30.3	15.3	8.7	5.3
SFP	78.3	64.2	50.4	32.8
EPG	84.9	71.2	21.5	7.3

FUENTE. Censos de población y vivienda, varios años. INEGI.

De acuerdo con los datos de una encuesta realizada en la región del Alto Lerma, donde se encuentra San Felipe del Progreso, el porcentaje de población que trabaja fuera del ámbito ejidal asciende a 71.24% (Orozco, 2005). El abandono de la actividad agrícola es más acentuado en algunas localidades del municipio donde menos del 8% de la población se inserta en el sector terciario, como la de Emilio Portes Gil.

Cuadro 7
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN LA LOCALIDAD DE EMILIO PORTES GIL

<i>PEA ocupada en EPG</i>	<i>1970</i>		<i>2000</i>	
Total	541	100%	777	100%
Actividades primarias	460	84.9%	57	7.3%
Actividades secundarias	18	3.3%	139	17.9%
Actividades terciarias	50	9.2%	556	71.6%

FUENTE: Censos de población y vivienda, varios años, INEGI.

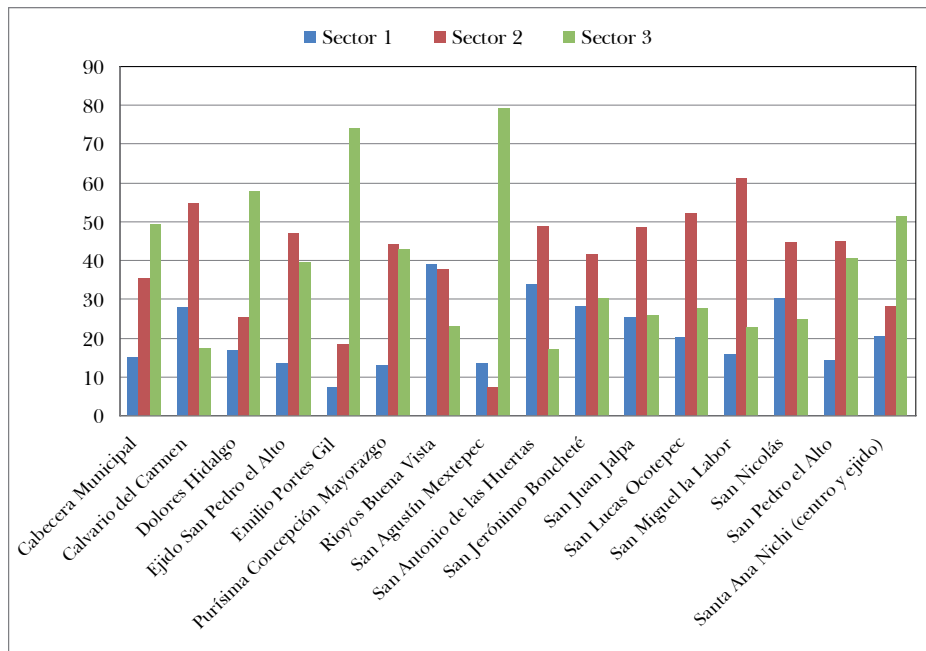
El fin de los subsidios y de los créditos a la producción, así como la decadencia de la actividad agrícola en los ejidos de SFP, explica por qué los asuntos tratados en la asamblea ejidal referentes a la agricultura, tales como la siembra, las cosechas y el mantenimiento de los canales de riego son de menor interés para la mayor parte de los habitantes de las localidades rurales. De acuerdo con los comisariados ejidales entrevistados, las asambleas ejidales se realizan de forma cada vez más esporádica con muy poca participación. El comisariado ejidal ya no es consultado para la renta, venta o herencia de las parcelas que es posible realizar directamente ante un notario público.

LA NUEVA DINÁMICA POLÍTICA DE LA RURALIDAD DECENTRALIZADA EN SAN FELIPE DEL PROGRESO

Descentralización y urbanización en la territorialidad rural postagraria

Desde los años 1990, la llegada a los ayuntamientos rurales de una enorme cantidad de recursos dirigidos principalmente a la construcción de infraestructura urbana, dotación de servicios, mejora a la vivienda (láminas y cemento) y obra pública (escuelas, canchas deportivas, clínicas de salud, pavimentación de calles, mejora de la vivienda) ha transformado

Gráfica 4
ACTIVIDADES ECONÓMICAS SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD, SFP, 2004
(PORCENTAJES)



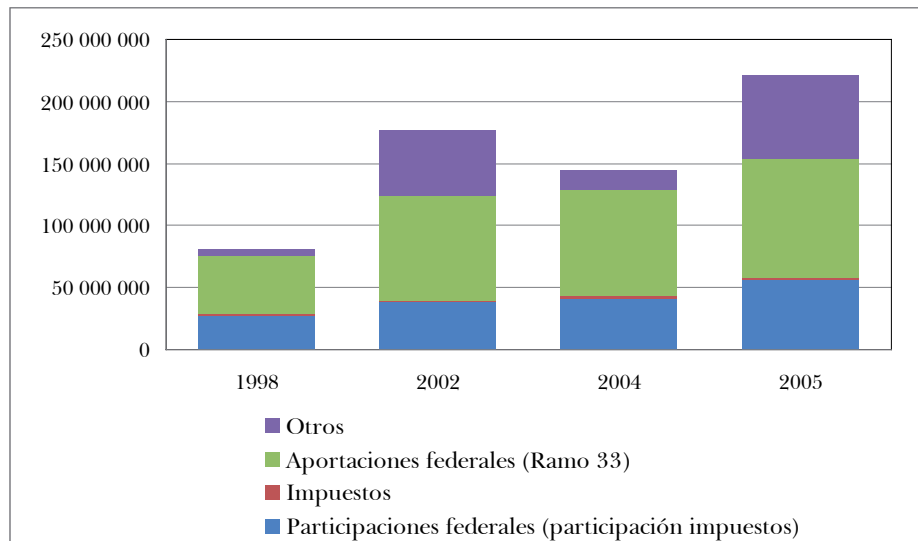
FUENTE: Plan de desarrollo municipal (2006-2009), SFP.

los vínculos existentes entre las localidades y los distintos niveles de gobierno. También ha tenido importantes consecuencias sobre la organización política local en la medida en que ahora los municipios tienen la posibilidad de negociar hacia arriba, con el gobierno del estado (el gobernador) y más importante para nuestro caso de estudio, hacia abajo, con las localidades bajo su jurisdicción. Esta negociación ha incrementado el poder del ayuntamiento en la medida en que el presidente municipal es quien decide cómo se reparten los recursos provenientes de la federación vía fondos y participaciones.

Entre 1998 y 2005 el ayuntamiento de San Felipe del Progreso ha aumentado su presupuesto municipal en un 172.8%. Este aumento tiene que ver con las participaciones (porcentaje de impuestos federales que le corresponden al municipio) y las aportaciones federales (Ramo 33)

que conforman 69.1% del presupuesto (www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/inafed_municipios08).²⁹

Grafica 5
PRESUPUESTO MUNICIPAL, SAN FELIPE DEL PROGRESO 1998-2005
(PESOS A PRECIO CORRIENTE)



FUENTE: INAFED. CD-ROM. Datos municipales.

El ayuntamiento de San Felipe ha crecido y tiene mayor presencia en la vida política de las localidades. Desde 1995 se observa un crecimiento progresivo de la población que se desplaza de las localidades de origen ejidal hacia la cabecera. La transformación demográfica de San Felipe del Progreso (cabecera) en un siglo de historia es un indicador más del resurgimiento de poder del ayuntamiento.

²⁹ Lo cual contrasta con la insignificante participación de los impuestos al presupuesto municipal que en 2005 es tan sólo de 0.7% (INAFED).

Cuadro 8
POBLACIÓN EN SAN FELIPE DEL PROGRESO
(CABECERA MUNICIPAL) 1900-2000

<i>Año</i>	<i>1900</i>	<i>1930</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>
Población	2 433	665	836	991	1 818	3 512

FUENTE: Archivo histórico de localidades, INEGI. <<http://mapserver.inegi.gob.mx/dsist/ahl2003/index.cfm>>.

El crecimiento de población va paralelo a la expansión del gobierno municipal. En 1980 el número de funcionarios del ayuntamiento de San Felipe del Progreso era de 57 personas que en 1994 aumentaron a 150 y en el año 2000 suman un total de 500 personas (Radiografía municipal, 1980, Archivo municipal SFP). El desarrollo de una burocracia municipal ha favorecido la emergencia de nuevos actores políticos: los asalariados del gobierno municipal se están convirtiendo en intermediarios indispensables en la gestión de los proyectos de desarrollo (Bey, 2006). Tal es el caso del puesto de “enlace”, creado hace menos de diez años por la presidencia municipal de San Felipe del Progreso, que funge como canal de mediación por parte del ayuntamiento con las localidades del municipio. La función de enlace municipal consiste en visitar semanalmente las localidades bajo su responsabilidad (de tres a seis) para identificar las necesidades de éstas, así como supervisar que se lleven a cabo las obras que les corresponden. Dada la amplitud del municipio, el ayuntamiento tiene contratadas a cincuenta personas que cumplen con esta misión cuya finalidad es en buena medida política.

EL DELEGADO COMO NUEVO MEDIADOR MICRO-LOCAL

Desde los años 1970 los ejidos de San Felipe han ido perdiendo viabilidad como unidades de producción, afirmando simultáneamente su vocación como asentamientos humanos. Las condiciones de vida de los habitantes rurales han mejorado sustancialmente gracias a la introducción de escuelas, servicios como el agua y la luz, y la apertura de vías de comunicación. Dicha transformación ha significado un cambio en la forma de organización social, los actores y mediadores locales y el tipo de recursos que llegan al ejido.

La figura del comisariado ejidal en tanto máxima autoridad de la localidad ha sido sustituida por el puesto de delegado, quien ha adquirido gran importancia en la organización comunitaria y se ha convertido en principal vínculo con el ayuntamiento.³⁰ De acuerdo con el bando municipal de San Felipe del Progreso (2008), el delegado es el auxiliar local del presidente municipal. A diferencia de otras entidades de la federación donde los representantes locales son designados por el ayuntamiento, en el Estado de México éstos son elegidos cada tres años en una votación local que se lleva a cabo en cada poblado con más de 750 habitantes.

Hasta los años 1980, la forma de mediación más importante entre las localidades asentadas en tierras ejidales se establecía entre el comisariado ejidal y los funcionarios del gobierno del estado y federal, representantes de distintas secretarías, como la de la Reforma Agraria o de Agricultura. Los recursos que estaban en juego eran principalmente enfocados a la producción agrícola: tierra, fertilizantes y pesticidas, créditos, maquinaria, etc. Hoy en día la mediación es diferente. El delegado, en su vínculo con el secretario particular de la presidencia municipal, es quien articula la localidad con un nivel superior del gobierno. La función más importante desempeñada por los delegados es acudir a la presidencia municipal para solicitar obras públicas.

Los delegados son los interlocutores principales del ayuntamiento, aunque también se han convertido en mediadores de otras dependencias estatales y federales, por ejemplo, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el programa de Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social o el Instituto Federal Electoral. Las funciones del delegado son múltiples en el interior de la comunidad: como procurador de justicia, promotor social y autoridad máxima de la comunidad. Estas tareas no son recompensadas con ningún salario; el delegado tampoco tiene derecho a participar en el consejo de desarrollo municipal. El interés que un líder local puede tener para ocupar dicho puesto tiene que ver con la capacidad que puede adquirir para acumular un capital político y social necesario para posicionarse, más tarde, en puestos remunerados en el ayuntamiento, así como la posibilidad de controlar los recursos que llegan a la localidad.

³⁰ De acuerdo con la ley estatal, en el Estado de México existen tres tipos de autoridades submunicipales: delegados, subdelegados y consejos de participación ciudadana. Los delegados y subdelegados son autoridades que representan a las poblaciones rurales frente al ayuntamiento.

La competencia política a nivel micro-local

La nueva dinámica socioeconómica del espacio rural ha significado el fin del corporativismo vinculado a la CNC. En SFP son pocos los ejidatarios que pertenecen a esta organización, que desde los años 1980 dejó de monopolizar el movimiento campesino en la región y compite con otras organizaciones como la Central Campesina Independiente (CCI) y la Unión General de Obreros y Campesinos de México A. C. (UGOCM). A esto se añade el hecho de que la participación política se ha vuelto más individualizada y desvinculada de las demandas campesinas. Hoy en día la competencia política local gira en torno a los puestos de elección popular del distrito (diputaciones), del gobierno municipal (presidente municipal) y de las localidades (delegado) a través de los partidos políticos. En San Felipe del Progreso la organización política local se reestructura cada tres años, una vez elegido el presidente municipal. Tres meses después de que éste asume su cargo, se convoca a elecciones a nivel micro-local para elegir a los delegados que fungirán como representantes de los poblados ante el ayuntamiento. La organización de las elecciones se realiza entre planillas que proponen a sus candidatos. Aunque la competencia por el cargo de delegado no se presenta en términos de partidos políticos, los candidatos para este cargo son apoyados por grupos vinculados a los partidos políticos a nivel municipal.³¹

Tomemos el caso de la elección del delegado local en Emilio Portes Gil. En la década de 1980, este puesto no poseía prácticamente ninguna importancia dentro y fuera de la comunidad. Hoy en día, el delegado se ha convertido en un eslabón del poder político local y la competencia por este puesto cada tres años, igual que las elecciones por la presidencia municipal, se ha incrementado. De esta forma los partidos políticos a nivel municipal buscan establecer alianzas con el delegado, lo cual a su vez contribuye a reforzar su poder. En las elecciones de 2003, la participación en la elección del delegado involucró a más de 80% de la población mayor de edad en EPG y movilizó a cinco grupos de interés, de los cuales, tras diversas alianzas, quedaron dos candidatos. El enfrentamiento entre planillas en EPG es la manifestación de la rivalidad entre familias que desde la fundación del ejido compiten entre sí por el poder local. Sus miembros han sido comisariados, mayordomos, jefes de los equipos

³¹ La competencia política en SFP ha sido canalizada por tres partidos políticos: PRI, PAN y PRD.

de fútbol y, más recientemente, representantes locales de algún partido político. En este sentido, la participación política en EPG por la vía de los partidos no es la expresión de proyectos políticos o ideológicos en competencia, sino de grupos de poder tradicionalmente enfrentados.

La fuerza del ayuntamiento frente a las localidades

El presidente municipal y el cabildo poseen el control total sobre la asignación y distribución del presupuesto; también lo tienen sobre los delegados. Aunque legalmente éstos no deberían depender del ayuntamiento, pues son elegidos por votación, en la práctica observamos que sí dependen. La estrategia del ayuntamiento de convocar a elecciones locales una vez que el presidente municipal ha sido elegido, le ha permitido a este último promover a los delegados que lo apoyan, de tal forma que en el municipio son raros los casos donde el delegado pertenece a un partido político diferente al del gobierno municipal.

La asignación de recursos y servicios en una localidad por parte de la presidencia municipal tiene un fuerte componente político. En un escenario electoral competitivo, la construcción de una obra puede significar el control, castigo o cooptación por parte de la presidencia municipal hacia las localidades bajo su jurisdicción. El presidente municipal puede decidir otorgarle más recursos a las localidades con las que mantiene buenas relaciones, o por el contrario, a las localidades que votaron en contra suya y que trata de “recuperar”. Esta situación que parece contradictoria y ambigua se hace inteligible si observamos un caso concreto.

En la localidad ejidal de Dolores Hidalgo, vecina de Portes Gil, en el año 2000 la población votó por el delegado de afiliación panista que ganó con 650 votos (un total de 1 300 votos, 550 fueron para el PRI). En el contexto de un municipio priísta este cambio de partido (hasta entonces en la localidad había ganado el PRI) no significó mejora, sino por el contrario, retroceso: durante tres años no llegó ninguna obra pública al pueblo. El delegado de Dolores Hidalgo fue bloqueado por el grupo priísta de la localidad. Cuando el delegado convocaba a una reunión, el grupo priísta del pueblo la boicoteaba fijando una reunión alternativa el mismo día para dividir a la comunidad. El enlace municipal privilegiaba el trato con los líderes del grupo priísta. En 2002, el presidente municipal priísta llamó a los líderes del PRI de la localidad, encabezados por el comisariado ejidal, a fin de darles la única obra otorgada a ésta:

un laboratorio clínico. Esta situación de bloqueo para el delegado panista ha llevado a la gente que votó por el PAN en Dolores Hidalgo a dudar respecto a su decisión, a pesar de que ésta fue principalmente un voto de castigo al PRI debido a la corrupción de algunos de los funcionarios del gobierno municipal anterior que vivían en la localidad.

En San Felipe del Progreso, los delegados están excluidos de la toma de decisiones en el cabildo municipal, donde sólo participan regidores, el síndico, el presidente municipal y en ocasiones algún representante de la Secretaría de Agricultura. El monto y manejo de los recursos es información confidencial a la que sólo los miembros del cabildo tienen acceso. Cada año el cabildo establece una partida para cada poblado, con lo cual el presidente municipal ejerce poder sobre las autoridades micro-locales. El “recurso” asignado por comunidad se otorga en materiales de construcción y la mano de obra la pone “el pueblo”; las localidades nunca reciben dinero en efectivo, aunque pueden decidir si ellas mismas se organizan para realizar la obra o si se contrata a una constructora. Esta segunda opción siempre implica mayor gasto, por lo cual supone una obra de menores dimensiones debido a que el presupuesto asignado es fijo. Sin embargo, en algunas localidades donde la participación comunitaria en trabajos colectivos es cada vez más débil, es indispensable la contratación de una constructora.

Consecuencias espaciales de la nueva competencia política local

La competencia entre líderes, partidos políticos y funcionarios del gobierno ha generado cierto tipo de desarrollo urbano de las localidades de San Felipe. Su característica principal es la dispersión de los asentamientos humanos que conforman nuevos barrios establecidos sobre las parcelas de cultivo de los ejidos (Plan de desarrollo San Felipe del Progreso, 2006-2011). Veamos algunas de las causas.

Los líderes locales se benefician si consiguen pavimentar un camino, ampliar o construir una escuela o clínica, dotar de agua o de electricidad un barrio de la localidad. El beneficio puede ser personal, por ejemplo, la construcción de un camino pavimentado que pasa por la casa o terreno del líder y que revalora la propiedad. También puede ser una forma de adquirir el prestigio necesario para conformar un capital político útil en tiempos electorales; éste es el caso de la dotación de láminas para construcción que el líder asigna a su clientela de forma discrecional. Desde

otra perspectiva, la construcción de obra pública beneficia también al presidente municipal o gobernador del estado que entre sus promesas de campaña tiene la construcción de obra pública. Las obras que puede obtener una localidad pueden tener diferentes “donadores”: desde el gobernador del estado, los diputados estatales y locales, hasta el presidente municipal. De ahí que, como explicó el encargado de desarrollo urbano de San Felipe del Progreso, el plan de desarrollo municipal es poco respetado por los políticos locales y totalmente desconocido por la ciudadanía y los partidos de oposición. El orden de prioridad de las obras públicas se define, en gran parte, según los intereses clientelares del presidente municipal, que busca reforzar o recompensar la lealtad de una población. De acuerdo con el mismo funcionario, la inversión para abastecer de agua, luz y educación (aulas para educación básica) a los habitantes de las casas dispersas de los barrios dispersos resulta altísima y no se justifica en términos de la eficiencia que hubiera exigido un desarrollo urbano más denso en el mismo núcleo ejidal. Sin embargo, los habitantes de los barrios y nuevos asentamientos se han convertido en una buena clientela para los partidos políticos. El resultado es un crecimiento urbano desordenado, ineficiente y costoso. En SFP es común encontrar un camino asfaltado de cinco kilómetros que lleva a unas cuantas casas y que fue construido por la sencilla razón de que algún líder local con cierto poder político logró gestionarlo. Es el caso del barrio de Tungareo, donde uno de los líderes locales cercano al PRI ha logrado gestionar una escuela y la pavimentación de varios caminos para las pocas familias que viven ahí. De esta forma, el crecimiento urbano de la población se da en función de “puntos de atracción” de desarrollo que ciertamente son aquellos individuos con capital político local. Lo mismo sucede en la cabecera municipal, aunque con mayor fuerza, en la medida en que algunos presidentes municipales han dirigido el desarrollo urbano de San Felipe hacia las zonas donde tienen propiedades o tierras (entrevista con Pablo López, encargado de obras públicas de SFP, 2004).

En la actualidad el dinamismo económico del municipio proviene de las obras que se realizan y que han permitido la apertura de seis tiendas de materiales de construcción, dos empresas constructoras y de la generación de empleo para aquellos que se contratan como albañiles y peones bajo el esquema del Programa de Empleo Temporal (PET) de Sedesol.

CONCLUSIÓN: EL ESPACIO RURAL MEXICANO EN UN CONTEXTO DE DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIA ELECTORAL Y URBANIZACIÓN

Aunque en términos relativos la población rural mexicana ha disminuido, en términos absolutos ha aumentado: nunca como hoy, México tiene tantos habitantes rurales. En el año 2000 hay más de 39 millones de personas que viven en localidades de menos de 15 mil habitantes (INEGI, 2001) con una tasa de crecimiento poblacional superior a la del medio urbano: de 3.5, frente a 2.4 en las localidades urbanas (INEGI, 2002). El campo mexicano revela una dinámica social sumamente vital y una nueva vocación espacial promovidas por el retiro del Estado del sector agropecuario, las políticas de descentralización y la apertura del sistema político.

De ser concebido como un espacio de producción agrícola, hoy en día el espacio rural se ha convertido en un espacio residencial. Algunas evidencias de esta transformación son el tipo de programas de desarrollo rural, federales y estatales, que privilegian el desarrollo social sobre el productivo, tal como el programa Oportunidades, o los fondos federales comprendidos en el Ramo 33, entre los que destaca el dirigido a la construcción de infraestructura urbana. En esta misma dirección observamos la refuncionalización del ejido que, de ser concebido como unidad de producción agrícola, se está convirtiendo en órgano de administración de servicios de los asentamientos humanos a los que dio origen. Gracias a las aportaciones federales, el ayuntamiento rural ha logrado afirmar su vocación de proveedor y administrador del desarrollo urbano local. En el municipio de estudio la principal dinámica económica y política hoy en día tiene que ver con la urbanización de las localidades rurales, ya sea en la construcción de infraestructura urbana, de servicios o de vivienda.

La nueva territorialidad rural postagraria tiene en su centro al gobierno municipal que se ha convertido en el mediador principal entre el gobierno federal, el estatal y las localidades distribuidas en su territorio. El resurgimiento del gobierno local y la entrada de los partidos políticos en la escena municipal parecen apuntar hacia el mayor control de los recursos a nivel local; sin embargo es importante señalar que desde el punto de vista de las localidades, el cambio no ha sido tan evidente. La descentralización ha ampliado las tareas y recursos del ayuntamiento, aunque no ha garantizado una mayor participación ciudadana en el ejercicio del presupuesto municipal. Las localidades rurales de San Felipe del Progreso carecen de representantes ante el cabildo. A los

delegados nunca los invitan a éste, y por tanto ignoran todo respecto del reparto de los recursos.

La ruralidad postagraria no ha significado el fin de las relaciones clientelares, sino su transformación: en San Felipe del Progreso la competencia por los recursos de tipo urbano se da entre grupos a nivel micro-local y local organizados en torno a los tres partidos políticos en competencia y que tienen como interlocutor principal al ayuntamiento. La competencia partidista ha generado conflicto en el interior de las poblaciones donde diferentes grupos se disputan los recursos. Así, aunque los comisariados representan un sector que se encuentra en crisis, poseen un apoyo entre los ejidatarios que compiten con los posesionarios o avecindados, representados por el delegado o el jefe de algún comité de mejoras urbanas.

A diferencia del autoritarismo priísta prevaleciente en San Felipe del Progreso hasta los años 1970 y que imponía una lealtad política sin ofrecer nada, salvo la no violencia, como retribución, la competencia política por la vía de los partidos políticos implica una transformación. Hoy en día la gente se siente con el derecho a exigir algún beneficio material a cambio de lealtad política. El panorama del espacio rural postagrario muestra, pues, tintes de paradoja que incluso para los mismos habitantes rurales no se resuelve en términos de deterioro o mejora integral. El clientelismo autoritario ha sido sustituido por otro de carácter más competitivo entre diferentes grupos de poder que se disputan el control sobre el ayuntamiento. La falta de empleo y actividades productivas para los jóvenes rurales se ve compensada con el aumento de servicios, educación y salud. La participación política a nivel de las localidades se ha vuelto más inclusiva en la medida en que no sólo los ejidatarios tienen posibilidad de participar; sin embargo, las localidades cada vez de mayor tamaño siguen sin la capacidad de exigir frente al ayuntamiento empoderado.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

Archivo Municipal de San Felipe del Progreso.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA. *V Censo agrícola-ganadero 1970*. México, Secretaría de Industria y Comercio, 1975.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, *IX Censo General de Población*, 1970. México, Secretaría de Industria y Comercio, 1973

IEEM (Instituto Electoral del Estado de México). Numeralia <www.ieem.org.mx>, 2007.

IFE, *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales de 2006*. IFE, DF.

———. *Atlas Electoral Federal 1991-2006*. IFE, México, Cd-Rom.

INAFED, Sistema de Información hacendaria, Municipios, <www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/inafed_sih08>.

INEGI. Estado de México indicadores básicos censales. *VII Censo agrícola-ganadero 1991*. Aguascalientes: INEGI, 1996.

———. *VIII Censo Ejidal 2001/Superficie de Ejidos y Comunidades Agrarias*. Aguascalientes: INEGI, 2001.

———. *XII Censo General de Población y Vivienda*. México: INEGI, 2001.

———. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*. México INEGI, 1991.

———. *X Censo General de Población y Vivienda, 1980*. México INEGI, 1983.

———. *Las mujeres en México rural*. Aguas Calientes: INEGI, 2002.

———. Archivo histórico de localidades. <<http://mapserver.inegi.gob.mx/dsist/ahl2003/index.cfm>>.

SAN FELIPE DEL PROGRESO, *Radiografía municipal*, Toluca, 1980.

———, *Plan de desarrollo municipal 2006-2009*, <<http://www.sanfelipedelprogreso.gob.mx/plandesarrollomunicipal.pdf>>.

———. *Bando municipal*, 2008. <<http://www.sanfelipedelprogreso.gob.mx/bando.pdf>>.

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, 2006, Informe Nacional 1992-2005. México, Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Porto Alegre, Rio Grande del Sur, Brasil, marzo 6 al 10.

Fuentes secundarias

ABOITES AGUILAR, Luis. *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*. México: El Colegio de México, 2003.

ALONSO, Ana María, y Daniel Nugent. "Multiple Selective Traditions in Agrarian Reform and Agrarian Struggle : Popular Culture and State Formation in the Ejido of Namiquipa, Chihuahua". En *Everyday forms of state formation: revolution and the negotiation of rule in modern Mexico*, compilado por J. Gilbert y D. Nugent. Durham: Duke University Press, 1994, pp. 209-246.

AZUELA, Antonio. "Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas". *Estudios Sociológicos* XIII 39 (1995): 485-500.

BEY, Marguerite. "Tres décadas de programas de desarrollo: la reorientación del Estado de bienestar". En *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, compilado por Danièle Dehouve, Victor Franco Pellotier y Aline Hémond. México: CIESAS, 2006, pp. 253-304.

DEHOUE Danièle. *La géopolitique des Indiens du Mexique*. París: CNRS Editions, 2003.

CHEVALIER, François. "Ejido et Stabilité au Mexique". *Revue Française de Science Politique* 4 16 (1966): 717-752.

CELOTE PRECIADO, Antolín. "Usos y funciones del lenguaje entre los mazahuas: Un estudio de sustitución de la lengua mazahua". Tesis de maestría. México: CIESAS-D.F., 2000.

HOFFMANN, Odile. "Lejido laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique". En *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du siècle*, compilado por Jean-Marc Gastellu y Jean-Yves Marchal, 401-416. París: Orstom, 1997.

- LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. París: Anthropos, 1974.
- LÉONARD, Éric, André Quesnel y Emilia Velázquez. "Introducción. La regulación agraria en sus contextos, normatividad legal, prácticas de los actores y juegos de poder". En *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a las tenencia de la tierra*, compilado por Éric Léonard, André Quesnel y Emilia Velázquez, 9-38. México: IRD-CIESAS-Porrúa, 2003.
- LOMNITZ-ADLER, Claudio. "Concepts for the study of regional culture". *American Ethnography* 18 2(1991):195-214.
- MARGOLIES, Barbara Louise. *Princes of the Earth. Subcultural Diversity in a Mexican Municipality*. Washington: American Anthropologist Association, 1975.
- MERINO HUERTA, Mauricio. *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*. México: El Colegio de México, 1998.
- NORTH, Douglas Cecil. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OROZCO, María Estela. "Articulación de economías domésticas al desarrollo regional del Alto Lerma, México". *Papeles de Población* 11 46 (2005).
- PÉREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos. *El nuevo sistema de propiedad agrario en México*. México: Palabra en vuelo, 2002.
- RIVERA HERREJÓN, Gladys. *La reforma agraria de 1992: impactos en ejidos y comunidades del Estado de México*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 2007.
- ROJAS, Teresa. "Las tierras comunales en México". En *Guía de restitución y dotación de tierras y de Reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales del AGN*, compilado por T. Rojas y R. Olmedo. México: Ciesas-RAN-SA-Conacyt, 1999.
- TORRES-MAZUERA, Gabriela. "Transformación identitaria en un ejido rural del Centro de México. Reflexiones en torno a los cambios culturales en el nuevo contexto rural". En *¿Ruralidad sin agricultura? Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada*, compilado por Kirsten Appendini y Gabriela Torres-Mazuera, 239-255. México: El Colegio de México, 2008.

———. “La ruralité en question: multipartisme et éclatement des identités dans la campagne mexicaine”. En *La transition démocratique au Mexique*, compilado por Marguerite Bey y Danièle Dehouve, 211-236. París: L’Harmattan, 2006.

WARMAN, Arturo. *El campo mexicano en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

YHMOFF, Jesús. *El municipio de San Felipe del Progreso*. México: Biblioteca del Edomex, 1979.

Recibido: 28 de octubre de 2008

Aceptado: 9 de marzo de 2009

ANEXO

Cuadro 1
PARTICIPACIÓN ELECCIONES FEDERALES Y LOCALES
SAN FELIPE DEL PROGRESO, 2006

<i>Total de votos</i>	<i>Lista nominal</i>	<i>% participación en elecciones presidenciales 2006</i>	<i>% participación en elecciones municipales 2006</i>
34 426	58 233	59.11%	60.25%

FUENTE: <www.IEEM.gob.mx> Numeralia; Memorias CD ROM; IFE, Atlas Federal Electoral 1991-2006.

Cuadro 2
COMPETITIVIDAD Y PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES LOCALES
EN SAN FELIPE DEL PROGRESO, 2006

<i>Año</i>	<i>Partido ganador</i>	<i>Margen victoria %</i>	<i>Competitividad</i>	<i>Participación</i>	<i>Lista nominal</i>
2006	CAPM	4.36	Muy alta	60.25%	58 233
2003	PRI	16.51	Media	56.12%	51 120
2000 ^a	PRI	12.90	Media	58.07%	76 702
1996	PRI	14.68	media	46.67%	63 658
1993	PRI	59.21	Muy baja	s/d	s/d
1990	PRI	58.41	Muy baja	s/d	s/d

^a En 2002 el municipio es dividido en dos: San Felipe del Progreso y San José del Rincón. Por lo cual la población se reduce a casi la mitad.

FUENTE: <www.icem.org.mx>.