

Perspectivas y tendencias del ejido en conurbación del municipio de Ciudad Victoria, Tamaulipas, México

Pedro Carlos Estrada Bellmann
María Cecilia Montemayor Marín

Resumen

La conurbación de tierras ejidales trae consigo una serie de problemas y beneficios. Este trabajo presenta un breve análisis de las tendencias de urbanización del ejido en el municipio de Ciudad Victoria, Tamaulipas, esbozando puntos críticos de conflictos sociales durante el proceso. En las últimas décadas, en el agro mexicano han ocurrido grandes cambios producto de la crisis económica estructural de los años setenta del siglo XX, dejando como resultado estancamiento y baja rentabilidad del campo. Dicha crisis es atribuida al efecto de globalización mundial, al cambio climático con la consecuente descapitalización y empobrecimiento del sector social agrícola, así como a la irremediable pérdida de los recursos naturales. Las modificaciones al artículo 27 de la Constitución Política Mexicana de 1992 han favorecido el crecimiento de la mancha urbana en las

ciudades medianas, cuyo primer sector es predominante en su economía. Existe poca investigación y conocimiento sobre el impacto que ocasiona la urbanización de tierras ejidales a nivel regional, y para tal efecto se toma el caso de Ciudad Victoria, Tamaulipas. En la búsqueda de un desarrollo sustentable es indispensable que la planeación y ordenamiento territorial se realicen con fundamento y conocimiento de fenómenos socioeconómicos locales, así como del impacto en el cambio de propiedad y uso de suelo en el referido municipio tamaulipeco.

Palabras clave: tierras ejidales, crecimiento urbano, planeación, Tamaulipas.

Abstract

The conurbation of *tierras ejidales* brings with it a series of problems

and benefits. The paper presents a brief analysis of the trends of urbanization of *el ejido* in the municipality of Victoria, Tamaulipas, outlining critical points of social conflicts during the process. In the last decades big changes have occurred in the *agro mexicano*, motivated by the structural economic crisis of the years 70's, which has left stagnation and low profitability in the field. Also, attributed to the effect of world globalization, climate change with consequent undercapitalization and impoverishment of the agricultural social sector as well as the irremediable loss of natural resources. Amendments to article 27 of the *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* in 1992, have allowed the growth of urban sprawl in medium-sized cities, whose first sector predominated in its economy. There is little research and knowledge on the impact caused by the urbanization of *tierras ejidales* at the regional level. In the quest for sustainable development it is essential that planning and land use, be done with basis and knowledge of local socio-economic phenomena, as well as impacts on the change of ownership and use of land in the municipality of Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Key words: tierras ejidales, urban growth, planning, Tamaulipas.

Antecedentes

Las ciudades generan, en su crecimiento acelerado, un cambio de valor en el suelo. Las ciudades que nacieron a orillas de fuentes de agua permanente, generaron áreas de cultivo en tierras profundas y fértiles. Los grandes cambios en la rentabilidad agropecuaria y cambio climático han sido la causa del abandono de esta actividad. El gran dilema que surge con el cambio de uso y propiedad del suelo es el de la política alimentaria contra la de servicios básicos de asentamientos.

El campo y sus actores

En la década de los años setenta del siglo pasado, el agro mexicano sufrió una crisis de rentabilidad. En una competencia injusta, las políticas internacionales de mercado permitieron que el alto subsidio de productos agropecuarios en países desarrollados se transfiriese como precio sombra, resultando difícil hasta la fecha obtener utilidad en los productos nacionales y sobre

todo al querer ofertarlos a nivel internacional. Esto repercutió seriamente en la cantidad de reinversión de la empresa o productor agropecuario. Aunado a lo anterior, una descapitalización acelerada por venta de activos semifijos durante los años de 1985-1988 se manifestó como una terrible inflación. Durante la crisis de 1994 recayó nuevamente la rentabilidad del campo, prevaleciendo empresas que maquilaban para exportación o bien que tenían buen precio en el mercado nacional.

Durante el periodo de gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982) se implementaron algunos cambios que pretendían la integración de la producción en tierras ejidales a la dinámica económica. Sin duda, los alcances no fueron los esperados por la poca certidumbre de los procesos legales que garantizaran seguridad en la incursión de capital privado a tierras ejidales.

Los acontecimientos económicos de crisis coyuntural favorecieron el empobrecimiento del sector social y los cambios hacia la privatización de las tierras ejidales a través de la modificación al artículo 27 de la Constitución Mexicana en 1992. Su repercusión hizo que el escenario de las políticas mexica-

nas hacia el agro fuese indiscutiblemente de mercado, con el consecuente abandono del sector social.

Las estructuras agrarias son determinadas principalmente por su organización social, sistema de posesión y uso de tierra, además del tipo y forma de producción, basado en la capacidad y condiciones para la regeneración del recurso natural. El punto medular en la relación espacial que se da entre los grupos sociales campesinos se encuentra en los términos 'propiedad' o 'usufructo' —derecho a uso— de los recursos naturales —especialmente del agua—, comprendidos en la unidad denominada suelo.

El mercado del recurso 'tierra' tiene su punto crítico, antes que en el espacio en sí, en la disposición y calidad de agua. En la región, la precipitación errática o la inexistencia de ella disminuye su valor productivo y, por ende, el de mercado.

De allí la importancia del apoyo del gobierno a diferentes niveles e instancias para dotar de infraestructura, valor que hace aumentar la especulación y precio en el mercado formal e informal.

La dicotomía en el objetivo de la tierra ejidal se da en el conflicto del concepto mercantil o social de la misma. La reforma agraria, como

normativa, sólo es una parte del contexto general de la misma: ninguna es factible si no existen apoyos paralelos a través de políticas económicas y judiciales adecuadas para llevarla a buen fin. Si el Estado desatiende al sector social y a sus apoyos, tendrá como lógica consecuencia la incursión de la tierra ejidal en la dominante economía capitalista —política neoliberal que sigue vigente— de la oferta y demanda.

El mercado de la tierra está en función de las necesidades del ejidatario y su unidad económica familiar (Maning, 1990) define como funciones principales de la familia a nivel de grupo de personas:

- La transferencia de los recursos disponibles para satisfacer sus necesidades.
- Asegurar el seguimiento de las metas múltiples establecidas.
- La producción de bienes y servicios.
- El consenso y toma de decisiones sobre el uso de ingresos para el consumo y producción.
- La regulación social de sus relaciones con el exterior.
- La reproducción social y material, así como el respaldo de sus integrantes.

En todas ellas está presente el costo de oportunidad —valor al que uno renuncia al escoger una opción excluyendo otra—. Para la unidad económica de la familia ejidal, la migración pendular es una de las formas de integración más rápidas a las ciudades o centros de población cercana, siempre y cuando el costo no demerite el ingreso requerido para sobrevivir. Esto va paralelo a que la inversión en capital humano que realizan sea una forma de transferir sus recursos a un sector más seguro y rentable. El riesgo de depender del “temporal” —irrigación por lluvia— y el bajo ingreso del sector agrícola o ganadero suburbano hacen que el principal ingreso familiar no proceda de su dotación de tierras en el ejido.

Los intereses del cambio de uso de suelo bajo la perspectiva gubernamental, sobre todo a nivel municipal por la demanda de espacio para vivienda social, entran en conflicto con el ejidatario poseedor del recurso. La concertación de estos actores es fundamental; normalmente en ello se pierde mucho del ideal u objetivo de la política del bienestar social.

Datos del municipio de Ciudad Victoria

Está ubicado geográficamente en la región centro oeste del estado de Tamaulipas, entre las coordenadas norte a 23º 59', al sur 23º 24' de latitud norte; al este 98º 55' y al oeste a 99º 26' de longitud oeste; con altura media de 321 metros sobre el nivel del mar. Se halla sobre la cuenca hidrológica del río Purificación, entre las estribaciones de la Sierra Madre Oriental, cuya altura va de los 1 mil 700 a 1 mil 850 metros sobre el nivel del mar. Colinda con los municipios de Güémez al norte, Llera y Jaumave al sur, Villa de Casas, Güémez y Llera al este y Jaumave y Güémez al oeste.

Su extensión territorial de 1 mil 634.08 kilómetros cuadrados representa 2.05 por ciento del territorio estatal; alberga a 42 ejidos. El municipio destina 4.72 por ciento del suelo para uso urbano; 15.27, para actividades agrícolas, y de este universo 12.66 por ciento son tierras de temporal, lo que disminuye significativamente su posible aprovechamiento, ya que sólo 2.61 por ciento es de riego. El 28.22 por ciento se emplea para la cría de ganado; 22.44 por ciento son tierras de agostadero —sólo puede aprovecharse la vegetación o pas-

tos naturales— y únicamente 5.78 por ciento lo constituyen praderas. El 37.77 por ciento es de uso forestal. Para la actividad industrial el porcentaje es menor al 2 por ciento, quedando el resto para otros usos. Al sur de la cabecera municipal, Ciudad Victoria comparte con Jaumave una zona especial sujeta a la conservación ecológica denominada “Área Natural Protegida de Altas Cumbres” (Ayuntamiento de Ciudad Victoria, 2005a; 2005b).

De la población total del municipio de Ciudad Victoria, 94.4 por ciento habita en la zona urbana y 5.6 por ciento en comunidades rurales —4 mil 43 habitantes—, con menos de 2 mil habitantes. Por edad predomina la población joven; el grupo menor de 15 años representa 32 por ciento; 60 por ciento integra a mayores de 16 hasta los 64 años; y 8 por ciento corresponde al sector de personas mayores a 65 años o con edad no especificada (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2000).

La población económicamente activa (PEA) es de 102 mil 516 personas —52.41 por ciento—, encontrándose desempleadas 1 mil 376 de ellas —1.34 por ciento—; aunque el porcentaje no es muy alto, se debe considerar el incremento

anual del grupo que se incorpora a la vida laboral al concluir sus estudios, por lo que se requiere incrementar las fuentes de empleo (Ayuntamiento de Ciudad Victoria, 2005a).

El 69.4 por ciento de la PEA está incorporado al sector terciario, por ser la capital el principal centro político-administrativo donde se ubican los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal—, además de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), tanto sus áreas administrativas como diversas entidades académicas. El 22 por ciento de la PEA se encuentra incorporado al sector secundario —minería, manufacturas y construcción—; 5.6 por ciento al primario —agricultura, ganadería y silvicultura—; y 3 por ciento en actividades que no están especificadas.

El 20 por ciento de la PEA percibe ingresos menores a un salario mínimo; 38 por ciento obtiene entre uno y dos; 35 por ciento entre dos y cinco; y sólo en 7 por ciento es superior a cinco salarios mínimos.

Distribución de la población

En la cabecera municipal, Ciudad Victoria, radica 94.66 por ciento de la población; 2.5 por ciento en

sitios que oscilan entre 500 y 2 mil 499 habitantes; 2.84 por ciento vive en lugares de menos de 500 pobladores. El municipio está integrado por 279 localidades entre las que destacan: Ciudad Victoria cabecera municipal, Alianza de Caballeros, Altos de Caballeros, Benito Juárez, La Misión, Santa Librada, La Libertad, Lázaro Cárdenas, Aquiles Serdán, El Fuerte de Portes Gil, Laborcitas, Loma Alta, Congregación Caballeros, Manuel Ávila Camacho y Tierra Nueva (Ayuntamiento de Ciudad Victoria, 2005a).

Grafica 1. Crecimiento poblacional de Ciudad Victoria Tamaulipas, 1856-2000



Fuente: Ayuntamiento de Ciudad Victoria, 2005b.

La presión sobre la tierra ejidal ocasionada por el crecimiento económico y poblacional de la cabecera municipal corresponde a la tendencia manifiesta en la grafica 1. La PEA se ha concentrado en el sector

servicios debido a su condición de capital del estado, concentrando su importancia en educación y dependencias gubernamentales. Durante la segunda mitad de los noventa, la presencia de las maquiladoras en la ciudad representó un polo de desarrollo que acrecentó la migración del campo hacia la ciudad; sin embargo, las maquiladoras se vieron en crisis a mediados de la primera década de este siglo. No obstante, su crecimiento económico requirió en su momento la promoción de créditos habitacionales y aparición del concepto de fraccionamientos.

Cambio de uso de suelo para servicios públicos urbanos

El ritmo, formas de crecimiento y distribución de la población, aunados a los patrones de producción y consumo, inciden rápidamente en la disponibilidad y deterioro de los recursos naturales y el bienestar humano.

El proceso de movilidad urbana temporal, así como la migración del campo a la ciudad en busca de mejorar sus condiciones de vida, han ocasionado que la mancha urbana cada vez se extienda más, afectando las reservas territoriales rurales.

Debido a este proceso de urbanización, los rápidos cambios demográficos e impactos ambientales a nivel mundial, nacional, estatal y local se dan necesariamente en las ciudades.

El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2002) señala que en la actualidad más de la mitad de la humanidad vive en áreas urbanas, estimándose un incremento para 2025 de 62.5 por ciento —8 mil millones de habitantes— que seguramente afectará las áreas y recursos naturales por el impacto de la actividad del hombre y los requerimientos para satisfacer sus necesidades. Ello obliga a que las municipalidades urbanicen grandes extensiones de terrenos de tierra generalmente agrícola para brindarles vivienda y servicios básicos a los nuevos habitantes.

El concepto de uso de suelo puede ser visto integralmente a través de la evaluación social —económica—, instrumento básico para la planificación de obras públicas y de sus consecuencias —costo-beneficio—.

En el planteamiento de cambio de uso de suelo en el ejido Guadalupe Victoria, del municipio de Ciudad Victoria, podríamos mencionar la construcción de un hospital de especialidades, centro comercial

y nuevas viviendas, cuyo costo de oportunidad mejorará sin duda los sectores de la construcción, infraestructura, vivienda, empleos directos e indirectos —básicos y de especialidad—, comercio local, recaudación fiscal, mantenimiento y servicios, entre otros.

Para quien se encuentra especializado en el área agropecuaria, este cambio del uso original de suelo se asume con matices más sentimentales por la extinción de una actividad considerada de seguridad nacional —alimentación—, pero bajo el lente social y redistributivo, la opción de cambio de uso de suelo parece ser la mejor.

La conurbación de áreas ejidales

El artículo 27 constitucional le otorga al gobierno del municipio, en primera instancia, seguido por el estado y la federación, la capacidad para decidir el cambio de tenencia o uso de suelo. Esto crea en ocasiones una aparente disconformidad por el nivel de toma de decisiones y de los derechos que por costumbre se otorgaban al usufructuario. Esta situación tan peculiar provoca que la mecánica de las transacciones a nivel informal por parte de los ejidatarios se dé en la forma de ceder derecho de uso de suelo

fuera de la ley, con asentamientos humanos que en ocasiones mantienen ciertos nexos, familiares o políticos, con invasiones premeditadas para invalidar toda posible decisión y gestión gubernamental, obligando por presión política a la regularización de este derecho a los nuevos pobladores, con la consecuente dotación de servicios públicos (Casas, S., 1994).

La tendencia clara sobre la expansión urbana en los próximos años se ve manifiesta en los mapas 1 y 2: Ciudad Victoria ha mostrado una expansión hacia el norte y oriente de la ciudad. Los ejidos conurbanos han sido los preferidos para asentamientos irregulares y después de 1996, ante el fenómeno de la compraventa de tierras, se tramitó para transformarlos en tierras de propiedad privada.

La superficie expropiada en su gran mayoría se ha destinado a nuevos asentamientos humanos e infraestructura urbana. Estrada P. (1994) comenta la problemática durante la primera etapa de privatización del ejido:

—Los cambios internos sufridos en las organizaciones ejidales con su alternancia con asentamientos humanos marginados.

Tabla 1. Problemática de la conurbación de ejidos en Ciudad Victoria hasta 1993

Ejido	Problemática
7 de noviembre	Tres expropiaciones (dos por asentamientos humanos y otra por la construcción del libramiento)
La Presa	Construcción de libramiento Naciones Unidas; expropiación para estación de bombeo de Petróleos Mexicanos (Pemex); instalaciones <u>Fertimex</u> Panteón Municipal Rastro Municipal Invasiones de asentamientos humanos Extracción de material <u>compactante</u>
Benito Juárez	Expropiación para el libramiento Naciones Unidas Instalaciones SEC. de Comunicaciones y Transporte Policía Federal de Caminos
Guadalupe Victoria	Invasiones de asentamientos humanos Basurero Municipal Libramiento Naciones Unidas Instalaciones Petróleos Mexicanos (Pemex)
Santa Librada	Instalaciones de la Facultad de Medicina Veterinaria Libramiento Naciones Unidas Instalaciones de Petróleos Mexicanos (Pemex)
Loma Alta	Invasiones de asentamientos humanos

Fuente: Secretaría de Reforma Agraria, 1993, citado por Casas S., 1994.

—El uso de suelo actual y uso potencial, sobre todo desde el punto de vista de impacto ecológico urbano, su evolución e impacto social.

—Cambios en las estructuras y actividades económicas de familias de ejidatarios y de los asentamientos humanos conurbados.

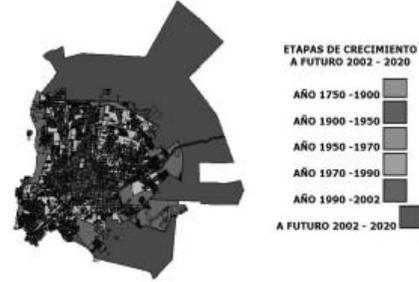
—Los cambios internos sufridos en las organizaciones ejidales con su alternancia con asentamientos humanos marginados.

Mapa 1. Área urbana, tierras ejidales y orografía de Ciudad Victoria, Tamaulipas



Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2005.

Mapa 2. Crecimiento de la mancha urbana de Ciudad Victoria, Tamaulipas



Fuente: Ayuntamiento de Ciudad Victoria, 2000b.

La eficiencia en la aplicación de la norma y la ley no dará resultados positivos o de alcances esperados si no se proponen y adecuan mecanismos para integrar y beneficiar a los ejidatarios asentados y sus familiares con los cambios sociales, políticos y económicos que origina la urbanización. De lo contrario, caerán en la especulación y despojo de tierras a las cuales les une tradición e historia, además de enfrascarse en una lucha de poder que tan sólo menguará los pocos recursos que poseen dichas clases marginadas.

Tabla 2. Expropiaciones realizadas por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) a ejidos conurbanos de Ciudad Victoria entre 1996 y 2004

Núcleo agrario	Diario Oficial de la Federación.	Superficie	Monto indemnizatorio
La Presa	18 abril 2000	* 308-36-21.10	18 501 726.60
La Presa	22 abril 2002	52-79-13.00	977 078.80
7 de Noviembre	15 mayo 1996	14-61-88.00	197 353.80
7 de Noviembre	4 de octubre 2004	14-03-62.00	269 996.97
Área de Pajaritos	24 septiembre 1999	3-94-64.73	69 539.18
Guadalupe Victoria	22 mayo 1997	58-72-25.00	1 203 811.25

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria, 2005.

Tabla 3. Relación de ejidos conurbanos de Victoria superficie y uso, 2005

Poblado	Área parcelada	Uso común	Asentamiento humano	Reserva de crecimiento	de Total
La Presa	401.397231	408.353034	35.289155	7.104227	852.143647
7 de Noviembre	67.415327	449.016757			516.432084
Libertad, Misión y Sabino Unidos	Proceso De Procede				
Loma Alta	208.942661	222.931783	29.813050	4.546867	466.234361
Guadalupe Victoria antes Área de Pajaritos	394.490685		25.293236		419.783921
Santa Librada	347.727700		27.727100		375.454800
Aguiles Serdán	382.364178		21.385145		403.749323
Benito Juárez	625.306419		22.135344	4.635875	652.077638
El Olivo	1462.129749		53.230642	5.158322	1520.518713
Olmo y Rancho Nuevo del Castillo	655.230074		49.043957	11.328787	715.602818
La Boca de Juan Capitán	984.999563	564.310536	24.198750	4.942249	1578.451098
General Lázaro Cárdenas antes El Llano	455.998396		15.774755	2.676681	474.449832
Las Laborcitas	334.655084		23.023238	1.180748	358.859070

Fuente: Secretaría de Reforma Agraria, 2005.

Conclusiones

Las tendencias muestran que los ejidos conurbanos seguirán siendo tierra de reserva para abastecer el crecimiento constante de la mancha urbana de Ciudad Victoria.

Las tierras ejidales que se encuentran hacia la sierra tienen mejores condiciones para una edificación más económica por la necesidad de hacer poco cimientito, comparada con la parte plana, donde los perfiles de suelo son profundos.

Las actividades económicas causadas indirectamente por la urbanización han sido en lo general más positivas que negativas, considerando la mano de obra exigida en el sector de salud, construcción y servicios públicos en tiempos en que la actividad agropecuaria es poco rentable a baja escala.

El impacto social es mayormente distributivo con el cambio de uso de suelo de agropecuario a urbano. Existe un mayor número de beneficiarios directamente en forma de viviendas e indirectamente con la diversificación de ingresos de sus habitantes.

Un mayor apoyo en infraestructura suburbana propiciará un incremento en el valor de suelo ya privatizado y, por consiguiente,

propiciará una mayor recaudación municipal.

El crecimiento urbano deberá de estar sujeto, más que a un simple cambio de propiedad, a una buena planeación urbana considerando en detalle el impacto que ocasiona cada nuevo asentamiento humano, y así poder prevenir, más que lamentar, en vista de la velocidad como se dan estos cambios de uso de suelo que, inevitablemente, ponen a prueba la capacidad de las autoridades para proporcionar servicios públicos suficientes a los nuevos pobladores.

Bibliografía

- Ayuntamiento de Ciudad Victoria, 2005a, *Plan de Desarrollo Municipal*, Ayuntamiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas.
- Ayuntamiento de Ciudad Victoria, 2005b, Ayuntamiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas. <http://www.ciudadvictoria.gob.mx>
- Casas González, S., 1994, "El ejido conurbado en Ciudad Victoria, Tamaulipas. Su problemática", *Momento Económico*, núm. 73, mayo-junio, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 14-19.
- Estrada Bellmann, Pedro Carlos, 1994, Gobierno de Tamaulipas, 2005, Mapa Interactivo. Disponible en: <http://www.tamaulipas.gob.mx>
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1960, *Censo General de Población y Vivienda del Estado de Tamaulipas*, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1970, *Censo General de Población y Vivienda del Estado de Tamaulipas*, INEGI.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1980, *Censo General de Población y Vivienda del Estado de Tamaulipas*, INEGI.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1990, *Censo General de Población y Vivienda del Estado de Tamaulipas*, INEGI.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2000, *Censo General de Población y Vivienda del Estado de Tamaulipas*, INEGI.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2002, *Notas, revista de información y análisis*, núm.16, julio, INEGI.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2005, Mapa interactivo, INEGI.

Disponible en: <http://www.inegi.gob.mx>

Secretaría de la Reforma Agraria, 2005, Información de la Delegación Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2002, *Diagnostico Ecológico del Gobierno del Estado de Tamaulipas*.