

Alfonso X. Iracheta Cenecorta
(coordinador)

GOBIERNO

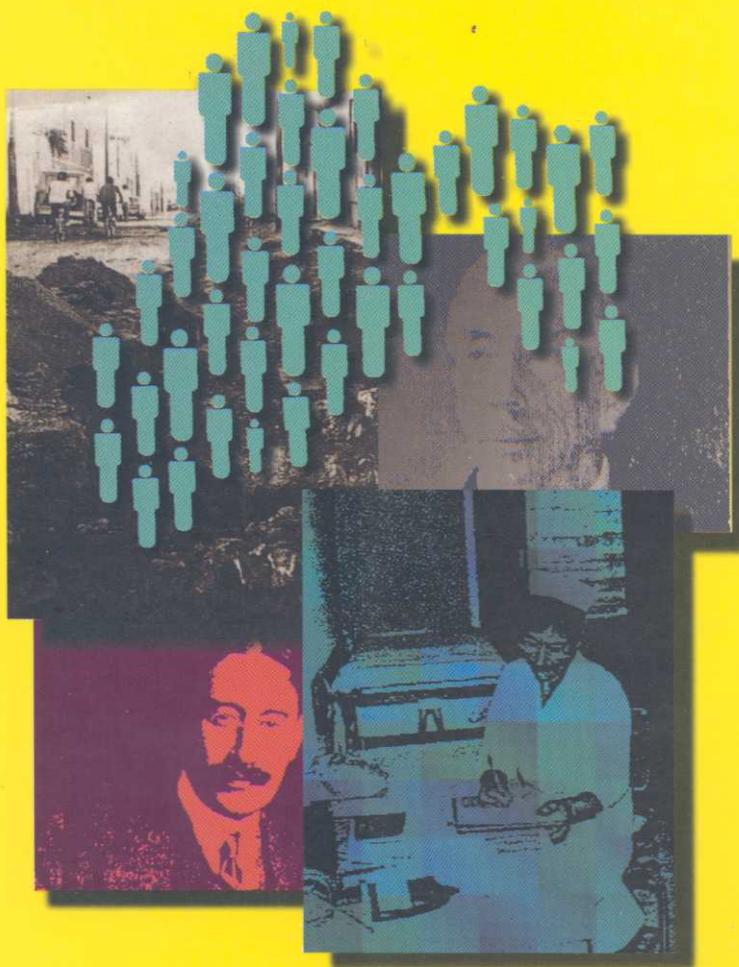
y

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

en el

ESTADO DE MÉXICO

UNA MIRADA A 175 AÑOS DE HISTORIA



EL COLEGIO MEXIQUENSE, A.C.



Alfonso X. Iracheta Cenecorta
(coordinador)

GOBIERNO

y

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

en el

ESTADO DE MÉXICO

UNA MIRADA A 175 AÑOS DE HISTORIA



EL COLEGIO MEXIQUENSE, A.C.



352.0004 Gobierno y administración pública en el Estado de México: Una mirada
G575 a 175 años de historia / coord. Alfonso X. Iracheta Cenecorta.--
Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A.C., 2000.

456 p.

Incluye bibliografía

ISBN: 970-669-016-6

1. Gobierno y administración pública - México (Estado) - Historia
2. México (Estado) - Política y gobierno 3. Desarrollo económico - México (Estado) 4. Administración pública - México (Estado) - Historia
- I. Iracheta Cenecorta, Alfonso X., coord.



Edición y corrección: Ansberto Horacio Contreras Colín, Gabriela Camacho Beiza y Minerva Uribe Belmar

Diseño y cuidado de la edición: Luis Alberto Martínez López

Formación y tipografía: María Eugenia Valdés Hernández

Primera edición 2000

D.R. © El Colegio Mexiquense, A.C.

Ex hacienda Santa Cruz de los Patos, Zinacantepec, México

Correspondencia:

Apartado postal 48-D, Toluca 50120, México, MÉXICO

E-mail: public@cmq.colmex.mx

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular, en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor, y en su caso de los tratados internacionales aplicables, la persona que infrinja esta disposición, se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

ISBN 970-669-016-6



ÍNDICE

*Gobierno y Administración Pública
en el Estado de México: una mirada
a 175 años de historia*
Alfonso X. Iracheta Cenecorta

11

PRIMERA PARTE: LA POLÍTICA Y SUS PROTAGONISTAS

39

El desarrollo político en el Estado de México
Rogelio Tinoco García
Gabriela Camacho Beiza

41

La política electoral
Álvaro Arreola Ayala

63

Los grandes héroes civiles
Ángel Albiter Barrueta

93

SEGUNDA PARTE: LAS POLÍTICAS DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL 111

Políticas públicas de salud en el Estado de México. Siglo XIX
Marta Vera Bolaños 113

Las lecciones de la historia: ideas y fines de las políticas de asistencia social en el Estado de México
Gloria Guadarrama Sánchez 137

El proceso evolutivo y de institucionalización de la seguridad social para los servidores públicos del Estado de México y municipios (1824-1999)
Apolinar Mena Vargas 177

TERCERA PARTE: LOS GRANDES EJES DEL DESARROLLO ECONÓMICO: LA TIERRA Y LA INDUSTRIA 207

Desarrollo económico del Estado de México. Apuntes sobre políticas públicas
Alexander Naime Libien 209

La cuestión agraria: de las reformas liberales del siglo XIX a las reformas neoliberales del siglo XX
Eduardo Aguado López 239

La industria en el Estado de México durante 175 años
Margarita García Luna Ortega 285

CUARTA PARTE: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL 309

La Política Pública Administrativa en el Estado de México 1824-1999. Procesos de transformación del aparato público
Santiago Velasco Monroy 311

175 años de administración municipal en el Estado de México
Julián Salazar Medina 373

El control y la evaluación gubernamental en el Estado de México. Constante histórica: política pública institucionalizada
Guillermo Haro Bélchez 411

La obra pública
Pedro Antonio Martínez Narváez 437

La historia, ¿para qué?

INTENTAR HACER UN RECORRIDO histórico para acercarnos a conocer como es que la acción pública se ha desarrollado en el Estado de México, es grato e interesante, porque nos permite descubrir en el hecho histórico, algo más que información; nos aporta razones para entender y actuar en el presente y orientarnos para atisbar y preparar el futuro.

Así, la historia es memoria y guía y contraste.

Es memoria porque de manera ordenada ubica los hechos del pasado, los clasifica, selecciona, analiza e interpreta, y nos los

Investigador por la Universidad Autónoma del Estado de México, Maestro en Planeación Urbana por la Universidad de Estrasburgo, Gran Estado y Doctor en Estudios Regionales por la Universidad de Varsovia, Polonia. Autor de varios libros, así como de numerosos ensayos e artículos. Actualmente es Presidente de El Colegio Michoacano y Profesor Investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la que se fundó.

LA CUESTIÓN AGRARIA: DE LAS REFORMAS LIBERALES DEL SIGLO XIX A LAS REFORMAS NEOLIBERALES DEL SIGLO XX

EDUARDO AGUADO LÓPEZ*

Introducción

PODRÍAMOS RECURRIR A MUY diversas estrategias para tratar de comprender las reformas neoliberales de este fin de milenio en materia agraria; y, sin embargo, muchas de ellas nos trasladan a la necesidad de evocar el proceso histórico, puesto que el futuro de toda nación —no sólo en el ámbito agrario, sino también en general— está en la capacidad para reconstruir un pasado que nos permita crear un presente cada día más habitable.

Pero ¿desde dónde empezar a buscar elementos que permitan encontrar un sentido a los procesos sociales? Evidentemente ésta es una decisión —en apariencia— individual; sin embargo, diversos estudios coinciden en señalar la importancia de las

* Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, con estudios de Maestría en Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente se desempeña como Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México.

reformas liberales del siglo XIX como un parteaguas en materia de reforma agraria.

Probablemente esto es así puesto que desde que México es un país independiente, diversos grupos —unos con más poder que otros— han contribuido a la construcción de la nación enarbolando proyectos muchas veces distintos y hasta contrapuestos. El caso de la cuestión agraria no ha sido la excepción; probablemente, de entre los más relevantes proyectos sociales sea preciso mencionar a aquellos que pugnan por una sociedad enteramente “progresista” en una constante búsqueda por arribar a un proyecto de sociedad moderna; frente a los proyectos tradicionales emanados de las construcciones colectivas de los pueblos indios.

El enfrentamiento entre ambas posturas quizá se pueda explicar dado que, previo a la visión contemporánea de desarrollo —alrededor del siglo XVIII—, la idea de sociedad tradicional se concebía como lo heredado, mientras que la noción de sociedad moderna separaba a la gente de los nexos heredados. Esa sociedad emergente requería de nuevas metas (*telos*), por lo que, conforme avanza el siglo XIX, la modernización dejó de considerarse un obstáculo y pasó a ser un elemento deseable y prometedor, hasta convertirse en necesario. Al cambiar los signos, lo tradicional se concibe como lo atrasado y lo moderno como la esperanza: “[...] al igualar la tradición con el estancamiento y la falta de desarrollo, se les negó a las sociedades catalogadas como tradicionales el derecho a tener su historia propia” (Wolf, 1982: 27).

La angustia del atraso ha desempeñado un papel central en la política y en la cultura mexicana, donde lo tradicional se define como la falta de desarrollo y se ve el problema como una brecha, un espacio que puede y debe llenarse. De esta forma, las metas del desarrollo comparten los ideales de la modernidad, como proyecto universal de “civilización” sobre el optimismo en el progreso. La construcción de la nación exigía instaurar el proyecto moderno: homogeneidad cultural y legal.

Un ejemplo de ello es, precisamente, la transformación del indio en ciudadano preconizada por los gobiernos liberales del siglo XIX. En efecto, la Constitución de 1824 declaró a todos los

habitantes de la República mexicana como ciudadanos iguales y, si bien este ideal democrático no puede ser catalogado de funesto en sí mismo, es preciso reconocer que detrás de esta propuesta había un proyecto político que intentaba sustituir los derechos colectivos por los derechos individuales; desdibujar al pueblo y hacer emerger al ciudadano.

Detrás de la declaración de la igualdad ciudadana encontramos la necesidad de desaparecer la propiedad comunal y disolver los pueblos y comunidades indígenas, haciendo aparecer a estas formas de organización como un obstáculo para arribar al progreso, entendido como el fortalecimiento de la propiedad privada y la emergencia de los pequeños propietarios, actores en que debería descansar el proyecto de modernidad.

Ésta ha sido, a grandes rasgos, la tendencia que ha permeado la historia agraria en el país en general, y en el Estado de México en particular; y es en este sentido que las reflexiones que a continuación se presentan tienen la intención de ofrecer un punto de vista que permita evaluar 175 años de historia agraria en el Estado de México.

El trabajo se divide en tres grandes apartados; el primero de ellos relata la conformación del proyecto del México independiente, con sus efectos en términos de la desamortización de los bienes de la Iglesia y de los pueblos, lo que derivó en la gran propiedad. Esta primera parte se interesa por el análisis de los procesos que derivaron en la estructura agraria del siglo XIX. Posteriormente, la segunda parte se interesa por la institucionalización de la Reforma agraria en la etapa posrevolucionaria; se presentan las características del reparto de la tierra y se hace una evaluación de ello enfatizando diversos elementos que sobresalen de la política agraria. Por último, en el tercer apartado se analiza la política agrícola de 1940 hasta finales de la década de los noventa, a partir del comportamiento de algunas variables como: el apoyo a la investigación y al extensionismo; la contribución del campo a la economía; el comportamiento de algunos cultivos, hasta concluir con los efectos de las reformas neoliberales de este fin de siglo.

La construcción de la modernidad sobre los sedimentos de la comunidad

De la propiedad comunal a la propiedad privada

La construcción de un México independiente, y los posteriores conflictos que derivaron en la lucha armada de 1910, son relatados de muchas y muy diversas formas; sin embargo, en todas las versiones emerge como central el conflicto por la tierra y, del mismo modo, el papel que jugaron tanto las leyes de Reforma como el proceso de deslinde y colonización del porfiriato.¹

El proyecto político detrás de estos ordenamientos tenía como eje central la necesidad de generar un mercado de tierras y fortalecer la propiedad privada con la finalidad de crear a los protagonistas del proyecto de modernización: los pequeños propietarios. Bajo este esquema, tanto la propiedad comunal como la organización colectiva no eran más que obstáculos para alcanzar el crecimiento económico, el progreso y la homogeneidad sociocultural, puesto que la sociedad tradicional estaba formada por actores colectivos institucionalizados, en la que la existencia de una propiedad en común era una de las raíces de la cohesión y existencia de lazos e intereses colectivos.²

Sin embargo, en el proyecto emergente de nación progresista no había lugar para el indio ni para la comunidad campesina. En todo caso, disolver la propiedad colectiva permitiría incorporar a la tierra y a sus poseedores a la vida del conjunto de los mexicanos; es decir, al progreso. Bajo esta

¹ La Ley Lerdo fue promulgada en 1856, y trata sobre la desamortización de los bienes de duración perpetua o indefinida de las comunidades, con la finalidad de incorporarlas al libre comercio. Dicha desamortización de bienes comprendía tanto las propiedades de la Iglesia, como las de los Ayuntamientos y las de los pueblos de los indios.

² Desde esta perspectiva es posible reinterpretar a la Revolución mexicana como una lucha de los actores colectivos del Antiguo Régimen contra la supresión —por la constitución liberal de 1857— de su existencia, garantizada hasta entonces por "una personalidad jurídica que les aseguraba tierras en común" (Xavier-Guerra, 1988:250).

propuesta, cuando la tierra de las comunidades fuera parcelada, y sus bienes transformados en propiedades particulares —sujetos a las leyes del mercado—, los pueblos indígenas asumirían la condición de ciudadanos. Por ello, el pueblo de indios era una entidad legal que era preciso dismantelar; así, una vez disuelta la comunidad —medio natural donde se reproduce la cultura tradicional de los grupos indígenas—, no tardaría en asimilarse al “progreso”, cuyo camino en el campo era sólo uno: la formación y consolidación de la pequeña propiedad, privada, absoluta y enajenable, como complemento de la gran propiedad, del latifundio de la hacienda.

El fraccionamiento de las propiedades comunales escindía la estructura del pueblo y su vida cotidiana; la pérdida de las tierras resquebrajó las funciones aseguradas por la comunidad —funciones que dependían de los bienes raíces. Bajo este panorama sería limitado suponer que la única pérdida que sufrieron las comunidades fue la de las tierras; este recurso era un medio, no un fin en sí mismo.

El principio del final de la propiedad colectiva

Ciertamente, el siglo XIX encontró una población y una estructura agraria en extremo polarizada; por un lado estaban las grandes propiedades en manos de españoles o criollos, así como de la Iglesia católica; por el otro, la inmensa masa de indígenas y campesinos con pequeñas extensiones permanentemente asediadas por la gran propiedad. Los indígenas en siglo XIX perdieron sus derechos, y no pocas veces su tierra.

En este marco, los esfuerzos de los gobiernos liberales por hacer de México una nación moderna y la manera como se resolvieron los obstáculos —es decir, la forma en que se disolvió la propiedad colectiva de los pueblos—, son interpretados de muy diversas formas.

Algunas posturas³ afirman que las tierras comunales fueron aniquiladas y usurpadas por los hacendados, aprovechándose de la Ley Lerdo y de colonización y terrenos baldíos, desdibujándose la propiedad comunal. Esta forma de interpretar los acontecimientos ha formado parte de lo que algunos historiadores llaman "La Leyenda Negra del siglo XIX" (Meyer, 1986), versión que se ha instituido, muchas veces, como la verdad oficial presente tanto en los libros de texto como en la construcción del imaginario colectivo que nos ha heredado la historia mexicana.

Otras versiones⁴ prefieren hacer énfasis en los estudios regionales para argumentar que, si bien en algunos casos la desaparición de las tierras comunales obedeció a la acción de los hacendados, a la desamortización y a las tierras entregadas a las compañías deslindadoras, también es cierto que hubo muchas regiones donde los pueblos conservaron sus tierras comunales. Esta perspectiva busca rescatar la diversidad de respuestas de los pueblos respecto a la tendencia nacional.

De esta forma, afirmaciones como la de Molina (1909) en el sentido de que hacia finales del siglo XIX, 95 por ciento de los pueblos indios habían sido despojados de sus tierras, son relativizadas por trabajos como los de Meyer, quien plantea que dichas conclusiones se relacionan con inexactitudes de las estadísticas sociales del porfiriato. A decir de Meyer, "el error se remonta a los años veinte y consistió en una lectura errónea de los censos de 1895 y 1910 que llevó a una extrapolación fatal" (Meyer, 1986:491).

De esta forma se deduce que si "La Leyenda Negra del siglo XIX" ha persistido, se debe no sólo al problema de la construcción e interpretación de los datos, sino además, al análisis dicotómico y reduccionista: haciendas contra comunidades. Los análisis a mayor nivel de desagregación (estatal, regional, local)

³ Esta mirada la comparten, en mayor o menor medida, autores como Molina Enríquez (1909), Luis Orozco (1895), McBride (1951) y Tannenbaum (1951), entre otros.

⁴ Como la que se advierte en los planteamientos de autores como Xavier-Guerra (1988), Meyer (1986), Schenk (1991), Knowlton (1990), Holden (1988) y Tortolero (1995), entre otros.

permitirían reconstruir aquellos procesos que durante mucho tiempo parecía que no había necesidad de discutir porque se conocía lo sucedido: la forma particular en que los proyectos nacionales se entretujan con actores distintos y, por consecuencia, modelan la historia de manera particular.

Diversos relatos para distintos espacios

Según Tortolero (1995 y 1998), recientes investigaciones señalan que las compañías deslindadoras no participaron directamente en el despojo de tierras al campesinado, además de que el proceso de deslinde presenta un claro efecto regional; de hecho, en el Estado de México, según Toribio Esquivel, se deslindó sólo 0.8 por ciento del territorio.

Ahora bien, si partimos de reconocer que gran parte de las tierras no contaban con registro oficial, valdría la pena preguntar ¿para qué, entonces, apropiarse de tierras comunales, si éstas no impedían el proceso de concentración?; ¿de qué le servía a las compañías deslindadoras fijarse en tierras poseídas por campesinos e indígenas, si ello podría derivar en conflictos innecesarios para apoderarse de una parte del territorio nacional, además de que ello podría significar pérdida de tiempo y mano de obra e instrumentos ocupados en la medición y registro?

Al respecto, Holden (1988) menciona que a partir de una investigación realizada en Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Durango, Tabasco y Chiapas —entidades donde se realizó el mayor deslinde—, no es posible constatar que las compañías deslindadoras hayan participado en el despojo al campesinado. De hecho, concluye que las compañías no sólo no tomaron tierras de los

⁵ Las compañías recibieron como pago por sus trabajos poco más de 20 millones de hectáreas (Holden, 1988); o sea, alrededor de cincuenta compañías se apropiaron de un territorio equivalente a más de nueve veces la actual superficie del Estado de México.

campesinos y pueblos, sino que el Estado vigiló que ello no sucediera.⁶

Schenk (1995), en sus investigaciones del Distrito de Sultepec en el Estado de México, muestra la oposición a la privatización de los pueblos: se evitaba hasta lo posible, se oponía si era necesario, se obstruía cuando la amenaza se concretaba, y se iba a la resistencia armada como último recurso. También manifiesta la carencia de poder y conveniencia de las autoridades para llevar a cabo estas acciones de despojo.

De igual forma, se puede establecer que, en los casos en que fue necesario, "[...] los pueblos disputaron metro a metro la propiedad de sus tierras y lo hicieron poniendo en práctica todas las armas legales a su disposición; también, en ocasiones, simplemente ignoraron las disposiciones que los obligaban a enajenar sus terrenos, y en otras, defendieron, arma en mano, lo que era suyo" (Falcón, 1998:115).⁷

En general, los análisis que resaltan las especificidades regionales dejan claro que la concentración de la tierra no se explica solamente a partir del proceso de colonización de las haciendas y de los efectos de las leyes que se formularon en la segunda mitad del siglo XIX, de ahí la importancia de los análisis particulares.

Para el caso del Estado de México, el trabajo de Salinas (1998) muestra cómo, si bien los procesos que viven los pueblos no pueden separarse del nivel nacional y estatal, tampoco puede pensarse que podrían tener una respuesta homogénea. La diversidad de respuestas y las formas de enfrentar los problemas por parte de los pueblos se explica por las diferentes herencias, la

⁶ La idea de "protección" y "vigilancia" a las propiedades campesinas e indígenas la esboza Xavier-Guerra (1988:214) como una "tregua con los pueblos"; de hecho, enfatiza que durante el régimen de Díaz el aseguramiento de la paz era una tarea prioritaria, pues era una de las bases de su existencia.

⁷ Hacia 1868 los habitantes de Chalco y Texcoco se unieron a la rebelión de Julio López Chávez, quien empezó a repartir tierras de las haciendas a los campesinos, por lo cual fueron reprimidos con dureza por el gobierno. Julio Chávez fue fusilado en julio de 1868 y algunos de los miembros del levantamiento fueron enviados a otras entidades; al respecto, ver los trabajos de Norberto López (1998) y Leticia Reyna (1986).

diversidad de requerimientos y necesidades de tierra, agua, etcétera.

Hacia finales del siglo XIX, en la mayor parte de los 16 distritos en que se subdividía al Estado de México era común la producción agrícola de maíz, frijol, trigo, haba y cebada; aunque también existían particularidades regionales y tradiciones, por ejemplo los rebozos, la cerveza y el ganado cabrío en Toluca, el pulque en Acambay y la jarriería en Polotitlán. Así, todas las localidades coincidían en la producción de cereal, pero algunas sobresalían por otras actividades productivas o comerciales: las fábricas de aguardiente y cerveza en Chalco, los comercios de carbón en Jilotepec, las frutas en Temascaltepec, los molinos de trigo en Tenancingo, las artesanías en Toluca, el pulque y el comercio en Tlalnepantla, la pesca en Lerma, las frutas y artesanía en Valle de Bravo, y las minas en Sultepec (Salinas, 1998).

En el marco de esta diversidad, resulta claro que el conflicto por el control de los recursos básicos de las comunidades que permea todo el siglo XIX tuvo grandes variaciones y no puede limitarse al enfrentamiento con las haciendas; los conflictos entre comunidades adquieren una importancia mayor a la conocida y reconocida. El saldo y el proceso tienen una particularidad, pero destaca que la mayor parte de las localidades gozaran de tierras al finalizar el porfiriato, aunque no todas podían satisfacer sus necesidades. Sobresalen aquellos lugares donde los conflictos territoriales no tuvieron importancia: Temascaltepec, Sultepec y Valle de Bravo (Salinas, 1998).

La conformación de la gran propiedad hacia fines del siglo XIX

Consumar el proyecto liberal de fines del siglo XIX en el sector agrícola implicaba sentar las bases para el desarrollo de la propiedad privada —sobre los reductos de la propiedad colectiva. Sin embargo, este proceso generó a su vez importantes concentraciones de tierra, a tal grado que la estructura agraria hacia fines de siglo se conformaba por dos sistemas: el de las grandes propiedades y extensiones producto de la legislación liberal, representado por la hacienda; y el de la explotación comunal,

producto de los derechos coloniales y la resistencia a las leyes liberales.

De esta forma la estructura agraria se caracterizó, al mismo tiempo, por la interrelación compleja entre el estancamiento y el dinamismo del sector. Por un lado, el inmovilismo se manifestaba en la permanencia de la rutina del trabajo, en los bajos salarios de los peones, en la persistencia de la tienda de raya, en el carácter colonizador de la hacienda, y en el gran poder del hacendado; tal es el caso de las legendarias haciendas pulqueras. Pero, por otro lado, las haciendas cerealeras de Chalco, Texcoco y Toluca —así como las ganaderas del valle de México— mostraban un fuerte dinamismo en la búsqueda de estrategias de cambio: ganar tierra de cultivo mediante obras de irrigación y arrendamiento, construcción de graneros, presas, molinos, así como dirigir una proporción mayor de su producción hacia la población urbana, etcétera (Tortolero, 1998).

Es común hacer referencia a *Las Memorias* de José Vicente Villada, a fin de conocer los porcentajes de concentración de la tierra; él consigna que para 1893 en la entidad había 569 haciendas y ranchos de las siguientes dimensiones: más de la mitad (68.2 por ciento) tenían una extensión inferior a mil hectáreas; otra proporción considerable (26.2 por ciento) se formaba por extensiones entre 1 001 y cinco mil hectáreas; en contraste, tan sólo 17 propiedades (que representaban 3 por ciento) contaban con una extensión entre cinco mil y diez mil hectáreas; de igual forma, 13 propiedades (2.3 por ciento) concentraban entre 10 001 y 50 mil hectáreas, y únicamente dos haciendas (0.3 por ciento del total de las posesiones en el Estado de México) superaban 50 mil hectáreas (García Luna, 1981).

Al identificar la extensión de las haciendas respecto a los distritos, se confirma la gran concentración de la tierra que éstas ejercían; por ejemplo, en el distrito de Chalco 73 por ciento del territorio pertenecía a las haciendas; en el distrito de Ixtlahuaca, Lerma y Otumba la proporción oscilaba entre 60 y 75 por ciento; destaca también que en los distritos de Tenango, Texcoco y Tlalnepantla sólo entre 20 y 30 por ciento era ocupado por esa unidad productiva (ver cuadro 1).

Cuadro I
 Extensión territorial de las haciendas en el porfiriato,
 en relación con la extensión de los distritos
 en el Estado de México

Distrito	Extensión distrital (ha.)	Extensión haciendas (ha.)	Ocupación de las haciendas en relación con el distrito
Toluca	144000	—	—
Cuautitlán	56720	25930	45
Chalco	191280	140229	73
Ixtlahuaca	204660	133877	65
Jilotepec	296280	113001	37
Lerma	32500	20668	63
Otumba	79480	48577	61
Sultepec	275000	13313	
Temascaltepec	162000		
Tenango	50240	10107	20
Texcoco	95680	26746	27
Tenancingo		147400	
Tlalnepantla	109160	30507	28
Valle de Bravo	172600		
Zumpango	79940	32594	41

FUENTE: García Luna, 1981.

La configuración del entramado político en el campo: la reforma agraria

La concentración de la tierra ha sido considerada como uno de los factores más importantes que condujeron al levantamiento armado en 1910; aunado a las demandas de los grupos campesinos, a la pauperización de la población, al fortalecimiento de las clases medias, al conflicto entre grupos políticos; entre muchos otros factores.

Cuadro I
 Extensión territorial de las haciendas en el porfiriato,
 en relación con la extensión de los distritos
 en el Estado de México

Distrito	Extensión distrital (ha.)	Extensión haciendas (ha.)	Ocupación de las haciendas en relación con el distrito
Toluca	144000	—	—
Cuautitlán	56720	25930	45
Chalco	191280	140229	73
Ixtlahuaca	204660	133877	65
Jilotepec	296280	113001	37
Lerma	32500	20668	63
Otumba	79480	48577	61
Sultepec	275000	13313	
Temascaltepec	162000		
Tenango	50240	10107	20
Texcoco	95680	26746	27
Tenancingo		147400	
Tlalnepantla	109160	30507	28
Valle de Bravo	172600		
Zumpango	79940	32594	41

FUENTE: García Luna, 1981.

La configuración del entramado político en el campo: la reforma agraria

La concentración de la tierra ha sido considerada como uno de los factores más importantes que condujeron al levantamiento armado en 1910; aunado a las demandas de los grupos campesinos, a la pauperización de la población, al fortalecimiento de las clases medias, al conflicto entre grupos políticos; entre muchos otros factores.

No es la intención realizar aquí un recuento pormenorizado de la lucha; sin embargo, para los fines de estas reflexiones es preciso recordar que uno de los efectos más relevantes de dicho movimiento se relaciona con la reestructuración de la propiedad rural que derivó en lo que se dio a conocer como la reforma agraria, que tenía como propósito manifiesto redistribuir la tierra y, por consecuencia, el poder y la participación de los diferentes actores sociales en un proceso de desarrollo nacional.

Y si bien el Estado de México tuvo una intervención modesta en la lucha armada (O'Dogherty, 1998), uno de los más importantes efectos de ésta —como es la reestructuración de la propiedad agraria— ha condicionado su política agrícola a lo largo del siglo XX.

La constitución de la nueva estructura agraria

Así, en las postrimerías de la Revolución se empezó a configurar uno de los elementos que más tarde se constituyó en la piedra angular de la política agraria en México: el reparto de la tierra, uno de los recursos más preciados por la sociedad en torno al cual se erigieron instituciones con funciones específicas y burocracia propia; donde se dirimían las demandas y movilizaciones campesinas, el pacto entre campesinos y el Estado, la legislación, el discurso y la identificación de los problemas nacionales.

Y si bien la institucionalización del reparto agrario no solucionó los problemas de los campesinos desposeídos, ni restauró las propiedades exigidas por los pueblos; el discurso giraba en torno a la restauración de justicia en tanto aseguraba trabajar en favor de los desposeídos. De esta forma, la distribución de la tierra sería el instrumento que permitiría a los habitantes del campo satisfacer sus necesidades y las de una población urbana en constante crecimiento.

En efecto, la Constitución de 1917 convirtió a la reforma agraria y al reparto de tierra en mandatos legales. Así, la reforma agraria —mediante dotación, restitución, ampliación, creación de nuevos poblados, titulación y confirmación de bienes comunales— se convirtió en un factor central para el mantenimiento y

legitimación de los gobiernos posrevolucionarios federales y estatales. Por su parte, el pacto entre sociedad rural y Estado —construido y mantenido a través de la promesa de entrega de tierras— permitió muchas veces subordinar a los grupos campesinos.

Reconstruir este proceso no es fácil; la dificultad no radica exclusivamente en el clásico problema de las fuentes, sino en la manera de construir el momento del reparto. Muchas investigaciones retoman los informes de gobierno, pero el problema es que éstos sólo indican las resoluciones en primera instancia, que debían ser ratificadas por el presidente —máxima autoridad agraria— y aparecer en el *Diario Oficial* para la ejecución del mandato. Tomar uno u otro momento nos lleva a conclusiones diferentes sobre las dimensiones, los ritmos y tiempos del reparto de la tierra; los datos aquí utilizados toman como factor de reparto la fecha de publicación de la resolución presidencial.

Casi un siglo de reparto agrario en el Estado de México

El Estado de México se encuentra entre las entidades donde se dieron las primeras acciones agrarias; pero, a pesar de ello, antes de 1921 sólo se había distribuido menos de 1 por ciento de la tierra repartida hasta 1986. Probablemente ello se explique dada la aguda crisis política, a la que se añadía el desabasto de cereales que se extendió hasta mayo de 1916.⁸

Durante la primera mitad de la década de los años veinte, la reforma agraria avanzó lentamente en la entidad; mientras en la segunda mitad —a partir de la gestión gubernamental de Carlos Riva Palacio— la adjudicación fue impulsada de manera importante; incluso la gestión de Riva Palacio sólo fue superada por el periodo cardenista en cuanto a cantidad de tierra distribuida.

⁸ Razón por la cual el gobierno decretó la prohibición del envío de cereales a otras entidades; esta situación continuó de forma tal que el gobernador Agustín Millán decretó la expropiación de maíz a las personas o familias cuando excedieran de 50 hectolitros (Collín, 1981).

Pese a la significativa magnitud de tierras repartidas en la segunda mitad de los años veinte, la reforma agraria se encontraba obstaculizada, en tanto la legislación para regular los procesos era complicada y muchas veces inexistente; y era entonces, precisamente, cuando se advertían los límites de la reforma, pues casi al doble de los campesinos "beneficiarios" se les postergaba el reparto de tierra —sujetos con derechos a salvo—, alimentando las esperanzas de obtener en el futuro una porción de tierra, beneficio que sólo obtendrían muy pocos.

Cuando Riva Palacio asumió la gubernatura estatal, la presidencia estaba ocupada por Plutarco Elías Calles; en aquella época la entidad se encontraba fuertemente afectada por el movimiento cristero, un año más tarde (28 de marzo de 1928) Riva Palacio desconoció los gobiernos municipales de Malinalco y Amanalco —áreas controladas por rebeldes— y admitió graves problemas agrarios en Tlatlaya. Entre los levantamientos de esa época destaca el del 19 de mayo de 1928, en el municipio de Temoaya, donde los indígenas se amotinaron aduciendo que se les había negado la dotación de ejidos (Herrejón, 1985); esta situación se agudizaba tanto por los problemas político-religiosos, como por la lentitud del reparto agrario.

Hasta agosto de 1929 se habían repartido poco más 270 mil hectáreas (30 por ciento de la tierra ejidal entregada hasta 1986); la mayor parte de este reparto se llevó a cabo bajo la gestión de Riva Palacio; y si bien la cantidad de tierra repartida resulta considerable, al revisar la calidad de la misma la importancia se relativiza, ya que solamente 38 por ciento era de labor. Por su parte, mientras otras administraciones entregaron menos tierra en general, la proporción de labor fue mayor; de hecho Manuel Campos Mena y Abundio Gómez otorgaron una proporción de tierras de labor de alrededor de 54 por ciento.

A finales de 1940 la reforma agraria, en lo que respecta a la dotación ejidal, estaba prácticamente concluida: se habían

repartido más de 750 mil hectáreas,⁹ mientras que en los siguientes 45 años se repartieron menos de 100 mil. Es decir, desde la ley de enero de 1915 hasta el arribo de Cárdenas a la presidencia se habían distribuido en la entidad 440 mil hectáreas 49 por ciento de la tierra asignada hasta 1986.

Por su parte, durante el periodo cardenista se adjudicaron 331 mil hectáreas, lo que representó 37 por ciento del reparto. Es decir, al término de 1940 se habían distribuido 771 mil hectáreas (87 por ciento).

De 1941 a 1986 se repartió únicamente 10 por ciento de la tierra; de hecho, para 1940 el espacio agrario ya se había conformado y el peso de la propiedad ejidal dentro de las tres formas de tenencia (ejidal, comunal y privada) definió las características de la política agrícola instrumentada a partir de los años cuarenta. La conformación tanto de sujetos como de regiones agrarias ya estaba concluida al finalizar el periodo cardenista, por lo que las acciones posteriores en esta materia no alteraron el panorama.

Antes de 1935 las distintas regiones del Estado de México ya habían obtenido como mínimo la mitad de la tierra que recibirían hasta 1986. La tierra adjudicada en el nivel regional significaba entre 50 y 67 por ciento de la asignada desde que inició la reforma hasta 1986. La única región que no había sido considerada dentro de las acciones agrarias era Tejupilco, pues hasta ese año sólo había recibido 22 por ciento de la tierra que se le distribuyó. Al finalizar el cardenismo la mayoría de las regiones contaban prácticamente con la totalidad de la tierra ejidal adjudicada. Sólo en Tejupilco, región al sur de la entidad, no se había agotado el reparto ejidal, puesto que se había adjudicado menos de 50 por ciento de la tierra. De 1941 en adelante se frenó la reforma agraria, pues sólo se repartió 10 por

⁹ La magnitud de las tierras ejidales y comunales dependen de la fuente consultada. En el orden mencionado Fabila (1959) habla de 707 532 y 968 620; Huitrón (1972) menciona 866 294 y 967 434; Panorámica (1970) 863 338 y 172 139; Panorámica (1975), 1 154 249 y 228 978; Censo Agrícola y Ganadero (1960), 936 878 y 30 991; el Censo Agrícola y Ganadero (1970) presenta la propiedad ejidal y comunal de manera conjunta: 979 648 (Águado, 1998).

ciento de la tierra ejidal; y, del total de dicho reparto, la mitad se distribuyó en la región de Tejupilco.

Los gobernadores posteriores a Wenceslao Labra, más que continuar el reparto agrario en todo el territorio estatal, intentaron otorgar tierra solamente en aquellos lugares donde persistía inquietud social o donde el reparto había sido exiguo. Por ello, a partir de la década de los años cuarenta se trató de mitigar la injusta distribución al sur de la entidad. La política prioritaria era, ya, la industrialización.

Secuelas de la reforma agraria: formas y estilos de la distribución

En términos generales, se podría decir que de 1915 a 1986 se distribuyó la mayor parte de tierras ejidales a campesinos en el Estado de México (890 mil hectáreas); y dado que dicho reparto comprendió una parte significativa del territorio estatal, modificó la participación de los actores sociales mediante la redistribución de la tenencia de la tierra. A primera vista, este panorama parece alentador en el sentido de la redistribución de tierras y los potenciales beneficios que significa para los campesinos; sin embargo, al indagar las condiciones del reparto y el tipo de tierras otorgadas resulta claro que no se benefició a todos los solicitantes y el tipo de beneficio terminó por legitimar las diferencias que la Revolución trató de erradicar.

Por ejemplo, de la tierra entregada en el Estado de México, tan sólo 37.2 por ciento fue de labor (331 mil hectáreas) y el resto (558 mil) de otros tipos, como montes, pastizales, cerriles, entre otros. Ahora bien, de la tierra entregada, menos de 20 por ciento era de riego, y si bien la proporción ya es poca, la mayoría de estas tierras en rigor no era de riego puesto que se trataba de tierras con buena humedad, punta de riego o riego de auxilio.

En promedio, cada campesino beneficiado recibió 5 hectáreas, de las cuales tan sólo 1.9 eran laborables. Sin duda, esta extensión resulta insuficiente para garantizar la subsistencia de una familia campesina, ello sin tomar en cuenta la gran proporción de campesinos que no fueron beneficiados por la

reforma agraria, pues si bien gracias a más de 3 mil acciones agrarias se benefició, aproximadamente, a 179 mil campesinos, un número mayor de ellos (221 mil) quedaron con derechos a salvo (ver cuadro II).

Cuadro II
Características del reparto ejidal de 1915 a 1986

Gobierno	Superficie total (ha.)	Superficie labor (ha.)	Superficie labor (%)	% reparto 1915-1986 total	Beneficiarios	Sup. prom. por benef. tierra total (ha.)	Sup. prom. por benef. tierra labor (ha.)
Sin fecha	22456.00	8306.87	37.0	2.4	3236	6.9	2.6
Antes 08/11/21	5936.69	4651.02	78.3	0.67	4761	1.2	1.0
Manuel Campos							
Mena	7406.73	4206.34	56.8	0.83	2298	3.2	1.8
Abundio Gómez	64457.22	33463.06	51.9	7.24	25386	2.5	1.3
Carlos Riva Palacio	192772.88	73644.64	38.2	21.66	56501	3.4	1.3
Filiberto Gómez	92005.31	33629.35	36.6	10.34	19732	4.7	1.7
José Luis Solórzano	137561.74	60695.91	44.1	15.45	23022	6.0	2.6
Eucario López	176114.14	68069.24	38.7	19.79	20105	8.8	3.4
Wenceslao Labra	95614.31	26131.48	27.3	10.74	14808	6.5	1.8
Alfredo Zárate							
Albarrán	7202.10	3103.08	43.1	0.81	604	11.9	5.1
José Luis Gutiérrez	916.08	144.28	15.7	0.10	100	9.2	1.4
Isidro Fabela	16177.91	3927.34	24.3	1.82	1488	10.9	2.6
Alfredo del Mazo Vélez	17163.29	4831.67	28.2	1.93	806	21.3	6.0
Salvador Sánchez							
Colín	33909.49	648.24	1.9	3.81	1666	20.4	0.4
Gustavo Baz Prada	12741.41	4189.22	32.9	1.43	1005	12.7	4.2
Juan Fernández	3514.57	958.01	27.3	0.39	386	9.1	2.5
Albarrán							
Carlos Hank							0.3
González	1996.62	147.72	7.4	0.22	568	3.5	
Jiménez Cantú	1851.69	808.64	43.7	0.21	2430	0.8	0.3
Alfredo del Mazo							
González	315.60		0.0	0.04	103	3.1	
Estado de México	890114.42	331556.11	37.2	100.00	179005	5.0	1.9

FUENTE: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de la Reforma Agraria, Delegación Estado de México.

Ahora bien, al indagar la situación del reparto agrario en el nivel municipal, los desniveles en el tipo y forma de la distribución de tierras es evidente, pues mientras es posible encontrar municipios donde 100 por ciento de las tierras entregadas fueron de labor, en otros este tipo de tierra no alcanza 20 por ciento: tal es el caso de El Oro, Almoloya de Alquisiras y Tlalmanalco, donde tan sólo 18 por ciento del total de la tierra repartida fue de labor; en Huixquilucan este tipo de tierra ascendió a 17 puntos porcentuales en Nicolás Romero a 16 por ciento; en Tepetlaoxtoc 14 por ciento; en Nextlalpan y Rayón, 12 por ciento; en Naucalpan y Temascaltepec, a 11 por ciento. Contrariamente, en algunos municipios la superficie de labor no alcanzó 10 por ciento; tal es el caso de Malinalco, con 9 puntos porcentuales Tlatlaya, 7; Zacualpan, 6; y Huixquilucan y Santo Tomás con 3; mientras que en Sultepec, según los registros oficiales, no se adjudicó hectárea alguna de tierra laborable.

Al analizar la extensión de la tierra repartida por municipio según familia beneficiada se advierte que mientras en 66 municipios se otorgaron 5 hectáreas por familia, en 31 se distribuyeron 3 y en 19 municipios menos de 2 hectáreas por familia; lo cual, evidentemente, resulta insuficiente para la reproducción de la unidad doméstica. De hecho, hubo incluso algunos municipios que recibieron menos de una hectárea en promedio; estamos hablando de espacios donde los efectos agrarios de la Revolución permitieron a los campesinos de cinco municipios instalar su solar, su casa, tener algunos puercos, gallinas, y plantar unos cuantos surcos de maíz en menos de una hectárea.

En una situación diametralmente opuesta se encontraban otros municipios con un promedio de superficie por beneficiario superior al promedio estatal; de ellos destaca Santo Tomás, con una superficie media por agricultor de 50.9 hectáreas, y Temascaltepec, con 47. Sin embargo, la magnitud del reparto resulta inversamente proporcional a su calidad, pues en estos dos municipios la tierra laborable significó 3 y 11 por ciento del total, respectivamente.

Existen muchos análisis socioeconómicos que indagan la pobreza del sector rural, así como los efectos de la reforma agraria; algunas veces los datos estadísticos ilustran nítidamente este tipo de disertación. Para el caso del Estado de México las deplorables condiciones de vida de los campesinos se pueden inferir al señalar que en 68 municipios la superficie media de labor era de 0.85 hectáreas; e incluso en algunos otros este promedio se reduce a 0.19 hectáreas; es decir, uno o dos surcos. También se puede hablar de una fuerte concentración de la tierra distribuida por medio de la reforma agraria, pues en sólo cuatro municipios se ubica 18.8 por ciento del total de la tierra otorgada. Así mismo, la tierra de labor se localiza preferentemente en seis municipios, que en conjunto aglutinaban 93,673 hectáreas, lo que representa 28.2 por ciento del total entregado.

Dos estrategias para enfrentar el caso de las tierras comunales: la restitución y la titulación

Si bien una de las principales demandas campesinas que se logró reconocer tras el movimiento armado de 1910 fue la distribución de tierras, hubo también otras exigencias paralelas al reparto agrario, como es la reconstitución de aquellas socialidades tradicionales fundadas en la propiedad colectiva; así, diversos pueblos campesinos e indígenas veían en el reparto agrario la posibilidad de restitución de las propiedades colectivas que les fueron usurpadas o que simplemente no encontraron un espacio jurídico en la legislación del siglo XIX.

Para lograr el reconocimiento legal de las propiedades colectivas se exigía documentar (probar, demostrar) tanto la propiedad común de la tierra como el despojo posterior a 1856 —aun cuando dicha comunidad se encontrara en usufructo de las tierras en cuestión—, lo cual, en la mayoría de los casos, era casi imposible. Y, sin embargo, pese a todos estos obstáculos administrativos, una parte significativa de los pueblos y comunidades indígenas buscaron la restitución de sus terrenos, pero la inexistencia o escasa claridad de los títulos, la dificultad

para cumplir con los procedimientos exigidos, o la negativa de las autoridades agrarias de darle curso a ese proceso, les hizo optar por las dotaciones ejidales, dada la relativa facilidad que ello implicaba. Así, emerge una denominación particular en las resoluciones presidenciales: *la restitución revertida a dotación o restitución resuelta por dotación*, tal es el caso de varias comunidades que hoy son ejido.¹⁰

En el Estado de México, el reconocimiento de las tierras comunales no fue un proceso paralelo a la distribución de la tierra ejidal; de hecho —salvo contadas excepciones— la titulación de las tierras comunales de los pueblos registradas ante la Secretaría de la Reforma Agraria, se realizó posterior a la mayoría de las adjudicaciones agrarias vía la dotación ejidal. Y si bien ya para 1940 la adjudicación de tierras y la conformación de los sujetos ejidales era un proceso prácticamente concluido, para el caso de las tierras comunales sucedía exactamente lo contrario.

Fue hasta 1940 cuando empezó el proceso de restitución a algunos pueblos mediante el reconocimiento y titulación de los bienes comunales, derivado de resoluciones presidenciales favorables.¹¹ Este cambio en la operación de la reforma agraria se podría explicar —entre otras razones— por la intensificación de los conflictos entre poblados (ya fuera por los límites de los terrenos que se adjudican como propios, o por el usufructo de los

¹⁰ De los aproximadamente 1 100 ejidos existentes en la entidad a mediados de los años cincuenta, del *Catálogo de ejidos* (Fabila, 1958) se desprende que, en 124 casos aproximadamente, se negó la restitución y se entregó tierra vía la dotación, lo que resulta significativo, pues indica que alrededor de 10 por ciento de los ejidos constituidos caen en esta situación. Así, parte significativa de los pueblos y comunidades indígenas buscaron la restitución de sus terrenos. El reparto de tierra ejidal en el estado hasta 1986 ascendió a 890 114, hectáreas, de las cuales alrededor de 13 por ciento (109 339 ha) correspondió a los ejidos a los que se les negó la restitución y se entregó tierra por dotación.

¹¹ Previo a 1940 sólo había sido reconocido el derecho de cuatro comunidades: 1 612 hectáreas para la comunidad de Santiago Oxthoc Toxhie, en el municipio de Aculco; y 136 hectáreas para la comunidad de San Miguel Totoquitlapil, del municipio de Metepec. En ambos casos el reconocimiento llegó mediante una resolución presidencial de 1929, al finalizar el gobierno de Riva Palacio.

mismos);¹² por la necesidad de garantizar la explotación de los bosques por parte de las unidades de explotación forestal (en el caso del Estado de México, la compañía Loreto y Peña Pobre) que estaban en propiedades comunales o ejidales; así como la necesidad de legitimación política del Estado ante el finiquito de la dotación ejidal. Éstos, entre otros aspectos, exigían el reconocimiento, restitución y titulación de los bienes comunales por parte del Estado.

Esta modificación en la política agraria permitió que para 1988 en el Estado de México existieran 135 comunidades reconocidas por la Secretaría de la Reforma Agraria; de 1980 a 1988 se emitieron 36 resoluciones presidenciales, reconociendo sus tierras a igual número de comunidades. Es decir, poco más de una cuarta parte de las resoluciones surgidas a lo largo del siglo y posteriores a la ley agraria de 1915.

En resumen, a partir de las resoluciones presidenciales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* puede decirse que entre 1915 y 1986 se distribuyeron 890 114 hectáreas para la conformación de ejidos. Por otra parte, se confirmaron y titularon 266 839 hectáreas de bienes comunales entre 1915 y 1988. En conjunto, la superficie producto de la reforma agraria asciende a 1 156 953 hectáreas, lo que representa aproximadamente la mitad de la superficie estatal (ver cuadro III).

¹² Los conflictos sobre terrenos comunales eran frecuentes. Destacan los problemas en La Marquesa, ya que los pueblos de Ataculco, Tepezoyuca y San Juan Coapanoaya, pertenecientes al municipio de Ocoyoacac, se los disputaban. A pesar de haberse emitido una resolución presidencial publicada el 21 de junio de 1946, no se atemperaron los conflictos por la poca claridad de los límites expuestos en el decreto (Huitrón, 1972:65; y Giménez, 1985:257).

Cuadro III
Reconocimiento de la tierra comunal
según periodo gubernamental

Periodo de gobierno	% Tierra	Superficie total	Beneficiarios
Sin fecha	0.8	2210.4	-
Carlos Riva Palacio	0.7	1749.38	8
José Luis Solórzano	1.1	2979.62	69
Wenceslao Labra	1.8	4775	859
Isidro Fabela	3.4	9195	-
Alfredo del Mazo Vélez	18.2	48588.39	535
Salvador Sánchez Colín	7.4	19765.37	624
Gustavo Baz Prada	17.1	45532.24	3467
Juan Fernández Albarrán	21.7	57950.01	7086
Carlos Hank González	9.8	26125	3284
Jorge Jiménez Cantú	4.2	11155.54	4037
Alfredo Del Mazo García	6.9	18341.72	3514
Alfredo Baranda	3.3	8792.75	2072
Mario Ramón Beteta	3.6	9678.91	1768
Estado de México	100	266839.33	28294

FUENTE: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de la Reforma Agraria, Delegación Estado de México.

Los vaivenes de la política agrícola: de la reforma agraria a las reformas neoliberales

El finiquito de la reforma agraria y la inexistencia de una política agrícola

Para 1940 el reparto y la distribución de tierra preconizado por la reforma agraria prácticamente habían concluido; y si bien ello contribuyó a disminuir los niveles de concentración del suelo, aún subsistían grandes propiedades.¹³

¹³ Según el Censo Agrícola y Ganadero de 1940, en el Estado de México persistían 110 propiedades mayores de mil hectáreas (0.07 por ciento de los predios privados) que concentraban 372 mil ha; es decir, 38 por ciento de la propiedad. Contrariamente, los predios de menos de 5 ha, que representaban 93.9 por ciento, concentraban únicamente 12.5 por ciento de la propiedad privada rural.

Probablemente ello encuentre alguna explicación en la inestabilidad política que experimentó la entidad —que en la década de los cuarenta vivió la transición de cinco gobernadores, cuatro de ellos en el primer quinquenio—, situación que dificultó la instrumentación de políticas tendientes a dinamizar el sector rural y a proporcionar las condiciones para hacer productiva la tierra recién entregada. Sólo fue hasta la segunda mitad de la década de los cuarenta cuando la entidad contó con un gobernador que concluyó el periodo de seis años —Alfredo del Mazo Vélez—; sin embargo, el campo no fue la principal prioridad de su gestión, pues el proceso de industrialización iniciaba y la mayor parte de los esfuerzos eran canalizados hacia allá.

Aún para 1940, la población de la entidad era marcadamente rural (80 por ciento del total), y ya desde esa época se advierte la tendencia al monocultivo de maíz; de hecho la superficie cosechada con este cereal ascendía a 64 por ciento del total en 1930, y a 75 por ciento en 1940; mientras que la producción de trigo disminuyó de 16 a 9 por ciento en el mismo lapso. En resumen, seis cultivos —maíz, trigo, frijol, cebada en grano, cebada verde y alfalfa— concentraron 97.6 por ciento de la superficie cosechada; el resto no tiene importancia cuantitativa dentro de la superficie cosechada, salvo la relevancia en el nivel municipal o local.

Las rudimentarias condiciones en que se desarrollaban las labores agrícolas quedan de manifiesto al identificar que —al menos la entidad— no estaban a la vanguardia ni siquiera en la tecnología más elemental: los arados, pues de los existentes en 1940, 63 por ciento eran de madera o criollos, y el resto —los de fierro— eran tan sólo “adecuados” en tanto permitían invertir la tierra arada; de hecho, había un arado por cada diez hectáreas, cuando lo adecuado habría sido uno por cada cuatro. Así mismo, la cantidad de maquinaria —sembradoras, segadoras, cultivadoras— era insuficiente y, además, se concentraba en las propiedades privadas mayores; el uso de fertilizantes en esta época era una excepción. Por su parte, el crédito mantuvo una tendencia a la baja en el segundo quinquenio de la década, lo cual explica que éste representara tan sólo 1 por ciento del valor de la

producción de la entidad; sin embargo, en Sonora, Sinaloa y Baja California éste ascendió a 32 por ciento del valor de la producción agrícola (Fabila, 1951).

Así, para la segunda mitad de la década de los cuarenta, mientras en el norte del país y en las áreas con mayor potencial agrícola se promovía la irrigación y mecanización, en la entidad las acciones en materia agraria se limitaban a intervenciones de poca relevancia, como la puesta en marcha de un programa federal para sustituir el arado criollo por el de vertedera de fierro; una insuficiente distribución de fertilizantes e insumos; y respecto a la ganadería, más que proyectos de desarrollo estructurados se hizo énfasis, por ejemplo, en el abatimiento de la fiebre aftosa.

Todos estos elementos podrían constituirse como indicios de la falta de una clara política agrícola tendiente a apoyar la producción e impulsar el sector rural;¹⁴ de hecho, el gobernador Del Mazo Vélez reconoció abiertamente que el campo no fue una prioridad de su gobierno: "Ciertamente reconozco que no hice por la agricultura en la proporción que estimo haber hecho en otros ramos de mis deberes gubernamentales; sin que esto quiera decir, ni por asomo, que ignorara las necesidades de esa industria, su condición de atraso y las urgentes conveniencias de su mejoramiento inmediato" (citado en Fabila, 1952).

Los cimientos de la política agrícola: la investigación y el extensionismo

Una década más tarde —durante los años cincuenta— la vocación maicera de la entidad estaba prácticamente consolidada; sin embargo, pese a que se incrementó la superficie cosechada, los rendimientos eran sumamente bajos —alrededor de 0.8 toneladas por hectárea—, situación que se relaciona con la estrecha

¹⁴ Ello se manifiesta al advertir las grandes disparidades en la información sobre producción agrícola, pues mientras algunas investigaciones manifiestan que la producción se estancó (Mendoza, 1979), otras consideran que la producción creció —pero nunca en la proporción que se manifiesta en los informes oficiales (Fabila, 1952).

dependencia de los productores agrícolas de la entidad a los factores naturales.¹⁵

Dos gestiones impregnaron su estilo en el sector rural en esa década: la de Salvador Sánchez Colín y la de Gustavo Baz Prada. Durante el gobierno de Sánchez Colín la preocupación fundamental se centró en la modernización del sector rural vía la investigación y difusión de resultados a través del extensionismo. Por su parte, Baz mantuvo como preocupación esencial las condiciones en que se desenvolvía el ejido y la justicia social.

Fue a partir de la gestión de Sánchez Colín cuando el sector rural por primera vez —desde el punto de vista presupuestal y de planeación— se consideró significativo en los planes de gobierno en tanto se sientan las bases institucionales, jurídicas y de planeación para poner en práctica los posteriores programas agrícolas; y, de esta forma, el desarrollo rural pasó a ser responsabilidad del gobierno estatal, aprovechando los programas y apoyos federales, pero sin limitarse a ellos.¹⁶

Esta posición significó un viraje muy importante; la política agrícola estatal empezó a tener un sello propio y ya no dependía solamente de los vaivenes federales; así, la preocupación de la administración de Sánchez Colín se centró en la eficiencia agrícola y el incremento en los rendimientos por hectárea; es decir, por cuestiones eminentemente técnicas; mientras que las consideraciones sociales no ocuparon el primer plano, aunque no por ello se dejaron de realizar acciones mediante las Orientadoras del Hogar Rural.

Sánchez Colín emitió fuertes críticas al régimen ejidal, pues consideraba que parte significativa de esas tierras estaban sin

¹⁵ Aun a pesar de estas dificultades, el papel del sector campesino (integrado por ejidos y predios menores a 5 ha.) en la producción agrícola era fundamental; para 1950 su participación en los 5 cultivos principales —maíz, trigo, frijol, cebada y papa— fue de 80.5 por ciento; es decir, contribuyeron con 4 de cada 5 toneladas obtenidas en suelo estatal.

¹⁶ En el marco jurídico se crearon las llamadas "once leyes agropecuarias", que fundamentaron durante décadas las acciones del sector; en lo que respecta a la planeación, se creó la regionalización única, que en la década de los ochenta se convirtió en la regionalización oficial (Sánchez Colín, 1983).

cultivar;¹⁷ sin embargo, estas estimaciones derivaban de la carencia de información; de hecho los datos del censo de 1950 revelaron que las apreciaciones del gobernador obedecían a uno de los problemas a los que se sigue enfrentando al sector: la falta de información oportuna y veraz. Sería simplista explicar los problemas del sector por medio de una forma de propiedad, en este caso la ejidal, cuando hay diversos factores —créditos, tecnología, caminos, asistencia, etcétera— que condicionan la rentabilidad y vocación agrícola.¹⁸

Más allá de ello, una de las principales acciones del régimen de Sánchez Colín fue el decisivo apoyo a la investigación tendiente a elevar los rendimientos agrícolas; esto se advierte al reconocer el establecimiento de tres centros de investigación en la entidad durante su gestión.¹⁹ Así, la investigación —acorde con los planteamientos federales— se convirtió en el pilar del “desarrollo” agrícola; sin embargo, aún era necesario contar con un vehículo transmisor: el extensionista; por ello, como complemento al apoyo en investigación, se buscó hacer llegar los resultados a las parcelas por medio de un incipiente servicio de extensión agrícola dependiente del sector, apoyado por programas colaterales que buscaban el desarrollo comunitario.

La modernización de la agricultura —entendida como el proceso de incorporación de tecnología e insumos en el proceso productivo— exigió nuevas formas de hacer el trabajo agrícola: mecanización de las labores, utilización de insumos, etcétera. Así,

¹⁷ “Uno de los factores negativos de mayor alcance, es la elevada proporción de tierras sujetas a régimen ejidal, cuyas 723 mil hectáreas [...] se encuentran en su mayor parte fuera de cultivo o explotadas deficientemente” (Sánchez Colín, 1952).

¹⁸ El censo de 1950 mostró que una de cada cuatro hectáreas no estaban cultivadas, proporción considerable sin duda, pero ésta era ligeramente mayor en los predios privados mayores de cinco hectáreas que en la propiedad ejidal.

¹⁹ Bajo la coordinación del Centro de Investigación para el Mejoramiento del Maíz y Trigo (CIMMYT), se establece un centro de investigación en Chapingo, municipio de Texcoco, y otro en Batán, municipio de Metepec; su intención era constituirse en la punta de lanza para la exportación de la Revolución verde a todo el continente latinoamericano y a otras partes del mundo. El tercero se ubicó en Santa Elena, municipio de Toluca, bajo el auspicio del gobierno estatal.

ante la multiplicación y dispersión de las unidades productivas, la organización de productores rurales se constituyó en el eje para la promoción e introducción del paquete tecnológico.

El objetivo parecía claro: elevar la productividad, pero sin considerar las disparidades en los niveles de vida de los campesinos, pues se suponía que al elevarse los rendimientos los productores rurales mejorarían sus ingresos; sin embargo, las experiencias posteriores se encargaron de mostrar la no necesaria relación entre ambos procesos, pues el campesino —debido a la evolución diferencial de precios entre sectores— se veía en la necesidad de mandar un mayor volumen de productos agropecuarios para obtener los mismos bienes de origen industrial.

Posterior al gobierno de Sánchez Colín inicia el de Gustavo Baz, cuya preocupación por el sector fue central; de hecho declaró a la agricultura y ganadería las actividades básicas de la economía del estado. Los centros de investigación continuaban arrojando resultados favorables; el incremento en la eficiencia y productividad se buscó vía el extensionismo —al igual que su antecesor, mediante los centros de demostración o parcelas demostrativas—. Durante la gestión de Baz destacó una nueva visión de los problemas del campo que podría ser resumida en la sustitución del derecho a la tierra por el derecho al trabajo, en razón de lo cual se revisaron los planteamientos de la reforma agraria.

Desde la perspectiva de Baz, la pobreza y desorganización ejidal —que derivó en la pulverización de la tierra— tendría que ser enfrentada por medio de las grandes explotaciones colectivas; donde quizá no todos los ejidatarios y sus hijos podrían trabajar en la producción agrícola, aunque sí garantizarían la obtención de beneficios. Lo importante era la superación de la pobreza; ya no importaba si era mediante el trabajo agrícola o industrial. En este sentido, al final de su mandato consideró que surgía el "ejido industrial" —refiriéndose a la ocupación de las tierras ejidales por las industrias—, proponiendo una solución: quedarse parte de la tierra para sus habitantes, obligando a la industria a incorporar a los campesinos expropiados como obreros; decía Baz: "[...] en un ejido industrial en donde iban a ser favorecidos ciento por

ciento los habitantes de un ejido, porque si es verdad que una hectárea de terreno puede dejarles aproximadamente dos o tres mil pesos al año, de maíz muy favorablemente, ya la industria establecida ahí, da muchísimo dinero, puesto que les dejaría un salario, todos los días del año" (citado en Mendoza, 1979).

La agrupación de las parcelas campesinas para una explotación colectiva fue vista con escepticismo por diversos sectores de la sociedad; incluso se llegó a considerar un regreso a la colectivización cardenista o una política socialista. Se experimentó con el ejido Chapultepec, y principalmente con el ejido Sta. María Nativitas, en el municipio de Jiquipilco. Si bien el proyecto tuvo éxitos en diversos planos, presentó dos problemas básicos: no podía dar trabajo a todos los ejidatarios y la supervisión, por parte de un agrónomo profesional pagado por el gobierno, difícilmente podría ser absorbida por los ejidatarios; en este sentido, paradójicamente, era un proyecto viable para ejidos que no dependieran del trabajo agrícola para su subsistencia (Eckstein, 1966). Baz consideró un éxito el proyecto y en su último año (ya no pudo concretar esta idea) consideró que debían escogerse 100 ejidos para aplicar el programa de apoyo.

Paralelamente, la entidad emergía como un centro industrial de primer orden, generando importantes recursos, que por cierto no se dirigieron a revitalizar al campo. Los campesinos cumplían con su "función" de abastecer de alimentos a las ciudades y apoyar la contracción de los salarios urbanos, pero nunca fue prioridad de las políticas públicas, sirvió para mostrar el lado "agrarista" del México posrevolucionario, la cara de la justicia social, principalmente en los tiempos electorales. El hecho de que la entidad rodeara a la ciudad de México permitía que los campesinos complementaran sus ingresos mediante el salario urbano y que, aun con este salario, capitalizaran la parcela; en este sentido, la existencia de un mercado en permanente expansión se convirtió en una válvula de escape a las demandas y presiones campesinas.

A principios de 1960 el agro mexiquense había sufrido modificaciones importantes que, ante el crecimiento de la

población urbana del país, perfilaba al Estado de México como una entidad de importancia creciente en la producción de granos. Sin embargo, desde mediados de esa década inicia la crisis agrícola en el país: la producción de básicos sufrió un fuerte estancamiento, ante la política agrícola instrumentada que favoreció la sustitución de cultivos más rentables, principalmente sobre el área cultivada de maíz. En este contexto, la entidad empezó a tener un papel cada vez más importante como productor de maíz.²⁰

Si bien la investigación agrícola encontró variedades con rendimientos muy superiores y más resistentes, su escasa generalización aún no podía impactar la producción global. La producción creció de forma importante de 1940 a 1960 —en el caso del maíz más de la mitad, al pasar de 185 a 296 mil toneladas, respectivamente—, situación que obedeció principalmente al aumento en la superficie cosechada. La insignificante superficie promedio por predio, la pobreza de los campesinos y la baja calidad de las tierras, redujo la modernización, en el mejor de los casos, a la introducción de fertilizantes y semillas mejoradas.²¹

En efecto, el panorama del campo a fines de la década de los sesenta era desolador; ello se advierte en el informe que en 1963 entregó la Sociedad Agronómica Mexicana de Toluca al gobernador en turno —Juan Fernández Albarrán—, donde destaca: “[...] baja fertilidad de los suelos, erosión y manejo irracional del suelo, factores climatológicos adversos, deficiente

²⁰ Hacia 1960 la entidad continuó reforzando su carácter monocultivador de maíz: 74 de cada 100 hectáreas cosechadas correspondían a este producto, concentrándose en los predios menores de 5 hectáreas y en los ejidos. Los otros cultivos no tenían importancia cuantitativa. El trigo continuó con una tendencia descendente desde 1940 y concentró sólo 5.6 por ciento de la superficie cosechada de los cinco principales productos (maíz, trigo, cebada, haba y papa), al cosechar 21 820 hectáreas. La cebada fue el segundo cultivo en cuanto a superficie cosechada (34 668 ha.), pero su participación fue menor a 10 por ciento de la superficie cosechada total. Los otros cultivos importantes fueron frijol, papa, haba y alfalfa. El aumento en los rendimientos durante la década fueron reducidos. El maíz pasó de 0.82 a 0.93 ton/ha. En el trigo, cebada y alfalfa creció ligeramente la productividad.

²¹ Por ejemplo, en 1960 todavía existía un arado criollo o de madera por uno de hierro. En 1960, de 127 mil predios donde se registró el tipo de tracción utilizada, se encontró que 96 por ciento utilizó tracción animal en las labores agrícolas.

aprovechamiento de los recursos, escasos recursos hidrológicos disponibles, incremento de la población, baja capacidad económica de los productores, mínimas inversiones públicas, deficiente estadística e insuficiente investigación agrícola". En el diagnóstico exponen que las áreas donde se pueden realizar cultivos tecnificados son "sumamente reducidas y corresponden a las 125 mil hectáreas irrigadas, mientras que en las 617 216 restantes, no puede aplicarse un alto grado de tecnificación por ser de temporal". El análisis consideraba que si bien el extensionismo había alcanzado diversos logros, su bajo número impedía generalizar los beneficios: un extensionista atendía 8 500 familias, cuando la FAO consideraba que físicamente sólo podía atender a 400. El diagnóstico consideraba que la mecanización sólo llegaba a 14 por ciento de la superficie arable, y que de los huertos establecidos sólo 3 por ciento estaba en buenas condiciones técnicas, considerándolos comerciales (Sociedad, 1963).

Paradójicamente, las deficientes condiciones del sector rural en la entidad para fines de los sesenta coexistían con las más avanzadas investigaciones en el ámbito agrícola, que para esa época empezaban ya a rendir sus más importantes resultados.²²

Tal es el caso de la labor de CIMMYT, que tuvo un papel destacado en la generación y difusión de los nuevos programas modernizadores en los países menos desarrollados;²³ donde, para 1970, Norman Borlaug recibió el premio Nobel dados sus descubrimientos del trigo por la variedad *triticale*, que se sembró en numerosos países. Las investigaciones de este centro privilegiaron el trigo y el maíz; y aunque los logros en el

²² En el ámbito de la capacitación tecnológica la Escuela Tecnológica Agrícola y Ganadera del Valle de México —dependiente del IPN— funcionaba con apoyo estatal; así mismo, la ex hacienda de Solís se convirtió en Centro de Enseñanza Fundamental para campesinos, donde se impartían cursos intensivos de conocimientos agrícolas, ganaderos y de mejoramiento de las condiciones de las comunidades y del hogar, destacando por sus actividades de educación a la población rural.

²³ Sus orígenes se encuentran en el programa de la Dirección de Agricultura y la Oficina de Estudios Especiales de la Fundación Rockefeller, en el año de 1943. El presidente de la República, junto con la Fundación Ford y la Rockefeller, lo crean como centro de investigación de carácter internacional.

primero fueron superiores, su importancia en la producción y cambio de los modelos agrícolas en los países menos desarrollados y en México no es puesta en duda.²⁴

La modernización del sector temporalero

A inicios de la década de los setenta, la crisis agrícola era innegable; en el ámbito federal la gestión de Luis Echeverría vuelve la mirada al sector temporalero y, dada la composición predominantemente campesina del agro mexiquense, éste se convierte en un espacio favorecido por las políticas federales.

Durante este periodo —estando al frente de la administración estatal Carlos Hank— se reorganiza el aparato institucional vinculado con el agro mediante la creación del Consejo de Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (DAGEM), el cual se convierte en la unidad de mando sobre el sector rural; su director era a la vez la máxima autoridad de la entidad en la materia, y asumía la representación de la federación. Al igual que en otros sectores, el control político en la entidad fue posible gracias al reconocimiento por parte de la federación de la madurez de los organismos estatales y el importante volumen de recursos dirigidos al sector, a cargo del erario estatal.²⁵ La principal actividad del DAGEM fue la

²⁴ Con la finalidad de mostrar los hallazgos de este centro internacional de investigación, puede mencionarse que mientras en 1944 el trigo en los campos mexicanos obtenía 0,675 ton/ha., en 1961 se "liberan" las variedades producidas de trigo semienano, mismas que en 1966 ocupaban 95 por ciento de la superficie cultivada, alcanzando en 1969 rendimientos de 2,400 ton/ha. El instituto alberga la colección más grande de germoplasma de trigo y maíz en el mundo, enviando en 1966 a más de 141 países 2 millones de paquetes de semilla para la investigación agrícola. Se estima que en 1987 la superficie cultivada de maíz y trigo con semillas derivadas del CIMMYT ocupaban 55 millones de hectáreas en el mundo. Los efectos en México se ubican principalmente en el trigo, aunque se estima que en 1986 cerca de 20 por ciento de la superficie sembrada de maíz era con semillas derivadas del trabajo de este centro. En 1980 trabaja conjuntamente con el INIA, sobresaliendo la variedad de polinización libre "tuxtepeño", que ha ocupado no menos de un millón de hectáreas de la superficie maicera tropical del país (CIMMYT, 1989).

²⁵ Mediante este organismo la entidad apoyó directamente con crédito a los productores, permitiéndoles un amplio margen de maniobra y control sobre sus políticas. Al DAGEM se adscribió la Dirección de Agricultura y Ganadería, la Oficina de Planeación Agrícola estatal, la empresa descentralizada Impulsora Ganadera, entre otras. Asimismo, para regular el

ejecución del Plan Maíz, aunque posteriormente se incorporaron otros programas de gran importancia, como el Plan Porcino, el Plan Calpullis y el Plan de Comercialización Agropecuaria. Hank, en su último informe, expresó que la creación del DAGEM permitió dirigir "durante cinco años, con absoluta unidad de mando y de criterio, las actividades del sector".

Así, el Plan Maíz —iniciado en 1971, a partir de la experiencia del Plan Puebla— se instituye en el eje articulador de la política agrícola estatal con la intención de incrementar los rendimientos del maíz en una agricultura caracterizada por ser de temporal, minifundista y de subsistencia; su objetivo era elevar la productividad privilegiando al productor minifundista, estimulando la organización y capacitación campesina, manteniendo una actividad coordinada entre instituciones gubernamentales, centros de investigación y extensión y los productores rurales; todo ello a partir de tres ejes fundamentales: la organización de los campesinos, la asistencia técnica y el crédito.²⁶

Al respecto, Torre (1989) muestra cómo a partir de esta estrategia el Plan se difundió aceleradamente, pero fue disminuyendo su eficacia organizativa con el tiempo.²⁷ Así, para

aprovechamiento de los recursos forestales ante el levantamiento de la veda, se creó la Protectora e Industrializadora de Bosques (Protimbos); otra empresa creada en esta gestión fue la Productora Agroindustrial Ejidal (Pagroemex).

²⁶ El Plan fue pionero en todos los sentidos; en primer lugar, la creación de DAGEM aseguraba la coordinación bajo un mando único; en segundo lugar, si bien en 1967 el gobierno federal había instrumentado el Plan Puebla, los objetivos, magnitud y resultados rebasaron con mucho la primera experiencia; en tercer lugar, se logró agrupar a organismos que hasta ese momento trabajaban de manera independiente. El Plan contó con el apoyo de la SAG, del CIMMYT, del INIA, del Colegio de Posgraduados y la ENACH.

²⁷ De hecho, en el primer año acredita a 13 mil campesinos —más del doble de los atendidos en el Plan Puebla al quinto año de operación— organizados en más de mil grupos solidarios, que en conjunto cultivaban 4 por ciento de la superficie estatal de maíz. En 1975, el Plan otorgó crédito a 41 mil campesinos (15 por ciento de la PEA estatal), concentrados en 6 mil grupos solidarios que reciben crédito para fertilizar 150 mil ha, representando 20 por ciento de la superficie de maíz cultivada en el estado. El Plan Maíz fue más exitoso en varios sentidos que su contraparte federal (el Plan Puebla iniciado en 1967); de hecho, fue la única experiencia de este tipo como proyecto piloto que buscó difundir la Revolución verde al sector campesino, minifundista y de temporal de granos básicos.

1976 la producción de maíz se calculó en un millón cien mil toneladas, afirmándose que se obtuvo una producción superior a la de 1975 en 250 mil toneladas. Así mismo, de junio de 1975 a julio de 1976 se utilizaron 306 mil toneladas de fertilizantes. Según estas cifras, ese año era de gran importancia y trascendencia en la entidad, al haberse superado el millón de toneladas en la producción de maíz.

Todo parecía indicar que los programas desarrollados desembocaban en un resultado positivo. Este comportamiento obedeció principalmente al incremento en la productividad, que pasar de 1.2 ton/ha. en 1970 a 1.9 ton/ha. en 1976, ya que la superficie cosechada no aumentó de manera importante; sin embargo, fue en el siguiente periodo de gobierno, estando al frente Jiménez Cantú, cuando se advirtieron estos avances.²⁸

Podríamos recapitular diciendo que mientras la década de los años sesenta se caracterizó por un crecimiento acelerado de la superficie cosechada de maíz, los años setenta y primeros años de los años ochenta destacaron por el incremento de la productividad.

Analizar el comportamiento de la estructura agrícola en las últimas tres décadas nos remite a revisar el comportamiento del maíz; ya que, con excepción de algunas regiones como Villa Guerrero con la floricultura,²⁹ la entidad se ha consolidado como una de las principales productoras de este bien-salario que, exceptuando situaciones coyunturales, se ha reterritorializado hacia la entidades campesinas (Puebla, Chiapas, Michoacán y Veracruz).

²⁸ Durante la década de los ochenta se instrumentaron diversos programas que encuentran sus antecedentes en el Plan Maíz y el Plan Puebla, PRONAMAT, PEPMA, etcétera, que mantienen como objetivo central elevar los rendimientos del maíz, aunque de alguna manera modifican las estrategias. En 1990 el PEPMA (Programa Especial de Producción de Maíz), de 50 mil ha. programadas, atendió 35 mil con un rendimiento promedio de 6 ton/ha. Para 1991, se programó atender 110 mil ha., proyectándose un rendimiento promedio de 4 ton/ha. La superficie que realmente operó el PEPMA en 1991 fue de 62 mil hectáreas.

²⁹ La floricultura no abarca siquiera uno por ciento de la superficie sembrada y participa con 15 por ciento del valor de la producción; contrariamente, el maíz ocupa 80 por ciento y participa únicamente con 35 por ciento del valor —incluye perennes.

En esta última década del siglo el maíz ocupa alrededor de 80 por ciento de la superficie sembrada; esta consolidación de la entidad como productora de este cereal no sólo corresponde a una política estatal, sino a una prioridad nacional. De hecho, ocupa regularmente uno de los tres primeros lugares como productor, destacando por los niveles de productividad más altos del país en predios campesinos de temporal.

A pesar de una alta retención para el autoconsumo, la entidad aporta más de un millón de toneladas a la oferta comercializada de maíz nacional; esto lo logra a partir de una agricultura campesina minifundista que con la producción obtenida no alcanza a cubrir las necesidades de consumo del grupo doméstico. El incremento sostenido en los rendimientos permite hablar de una agricultura campesina eficiente que ha contribuido de manera sostenida al crecimiento del sector, pero que no se ha beneficiado de ello; paradójicamente, ha tenido que incrementar la participación de más miembros del grupo doméstico en el mercado urbano.

La evolución de los otros productos, en términos generales, ha mantenido un comportamiento positivo, lo que ha hecho que la entidad sea también uno de los principales productores de papa y de cebada durante la década de los años noventa (ver cuadro IV).

Las reformas neoliberales en el campo mexiquense: balance de fin de siglo

La década de los ochenta significó un viraje en la estructuración de la política agropecuaria en México. A partir de la inserción del país en el mercado mundial, la agricultura asumió un nuevo papel en la economía nacional, caracterizada por: a) cambios a la legislación de la tenencia de la tierra y el fin del reparto agrario; b) el retiro del Estado del sector; y c) la apertura económica —en particular el TLC con Estados Unidos y Canadá—, lo que en principio se expresa en que la mayor parte de los cultivos y de los productores —principalmente los campesinos— se ubicaron en clara desventaja respecto a sus competidores externos, la reorga-

Cuadro IV
Evolución de los principales cultivos en el Estado de México
1969-1997

Periodo	Maíz			Trigo			Frijol		
	Sup. Cos.	Prod.	Rend.	Sup. Cos.	Prod.	Rend.	Sup. Cos.	Prod.	Rend.
1961-65	407620	423680	1.04	26800	34200	1.28	41400	11880	0.29
1966-70	580640	731680	1.26	16360	24780	1.51	51080	20680	0.40
1971-75	556060	818700	1.47	7460	11160	1.50	23380	10940	0.47
1976-80	605052	1361353	2.25	5017	9131	1.82	15141	13644	0.90
1981-85	703188	2054039	2.92	11116	28541	2.57	20243	20400	1.01
1986-90	607954	1620629	2.67	29695	50548	1.70	16687	12214	0.73
1991-97	624880	2015831	3.18	35926	78579	2.19	20200	14337	0.71
Periodo	Cebada			Papa			Chicharo		
	Sup. Cos.	Prod.	Rend.	Sup. Cos.	Prod.	Rend.	Sup. Cos.	Prod.	Rend.
1961-65	36620	26240	0.72	2720	18140	6.67	1880	2020	1.07
1966-70	44240	42180	0.95	3720	34620	9.31	3140	4360	1.39
1971-75	22500	30440	1.35	3240	35360	10.91	7420	21580	2.91
1976-80	31030	42987	1.39	9781	99789	10.20	9202	35540	3.86
1981-85	22889	48332	2.11	9132	122959	13.46	6894	29462	4.27
1986-90	33045	43520	1.32	9672	144770	14.97	6098	25825	4.24
1991-97	26891	42669	1.59	8309	137787	16.58	3902	26296	4.35

FUENTE: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario.

nización de la estructura productiva con base en las ventajas comparativas y el traslado de la competencia por la tierra a la competencia en la rentabilidad (Prud'homme, 1995).

Es importante recordar que, previo a las reformas legislativas, la propiedad social estaba protegida de la competencia franca en el mercado; es decir, las tierras ejidales no se podían vender (*inalienables*), embargar (*inembargables*), ni transmitir a terceros (*intransferibles*), por lo que la única forma de transferirla era mediante la herencia, que sólo podía beneficiar a un sucesor. Además, los derechos de los ejidatarios no se perdían por la prescripción adquisitiva a favor de terceros (*imprescriptibles*); es decir, no se reconocía a otros la propiedad, por más que estuvieran en posesión directa (Mckinglay, 1994).

En resumen, las reformas al artículo 27 constitucional refieren: *a)* el fin del reparto agrario, *b)* la privatización del ejido, *c)* la ampliación de los límites de la propiedad privada, y *d)* la modernización de la procuración agraria. Como puede observarse, las reformas instrumentadas no limitan sus efectos a las formas de propiedad, sino que tienen importantes repercusiones en la estructura socioeconómica del sector y en su vinculación con la actividad económica global.

Así, tras siete décadas, la reforma agraria había concluido; la distribución de la tierra y los programas dirigidos al ámbito rural no permitieron conformar un sector campesino autosuficiente, consolidado, capaz de abastecer de alimentos a una sociedad urbana en continua expansión. Hacia el fin del milenio, el futuro del sector agrícola se vislumbra incierto y las tendencias apuntan a hacer aún más frágil el precario equilibrio de las unidades campesinas, lo que permite prever mayores dificultades en la reproducción del campesinado.

Se puede afirmar que el sector campesino tendrá que depender en mayor medida de estrategias de sobrevivencia cada vez más complejas. El problema central de las unidades campesinas estriba en que, si bien las familias siguen esforzándose para producir granos básicos, principalmente maíz, dicha producción —aun con fines de autosubsistencia— dependerá cada vez más de la capacidad de la unidad doméstica para conseguir los recursos para financiar las labores agrícolas fuera del predio, lo que refuerza la tendencia a la emigración —temporal o permanente— de la población rural, ya que resulta evidente que en el cultivo del maíz no se puede competir con el exterior.

Consideraciones finales

El recorrido histórico realizado nos ha permitido reconocer que, durante décadas, el sector rural ha abastecido de alimentos y materias primas a una población urbana en crecimiento; ha servido de mercado para los productos del sector industrial, ha apoyado el desarrollo industrial al canalizarle al sector créditos

provenientes del ahorro rural; ha aportado divisas mediante la exportación de productos agrícolas con las cuales se ha financiado la importación de bienes de capital para el sector industrial; ha aportado mano de obra barata al resto de la economía en los ciclos de expansión, y ha apoyado la contracción de los salarios urbanos. En síntesis, el sector rural ha apoyado el proceso de acumulación de capital mediante la transferencia de recursos gracias al intercambio asimétrico entre sectores económicos; es decir, ha cumplido con las funciones asignadas de manera eficiente y callada.

En la visión clásica de desarrollo, era necesario un cambio en los procesos culturales o de racionalidad que convirtieran al viejo y tradicional campesino en un agricultor próspero, moderno e independiente, pero ¿qué diferencia hay entre uno u otro? La primera y principal radica en la lógica de producción: mientras los campesinos buscan, esencialmente, cubrir las necesidades del grupo doméstico dirigiendo básicamente su producción al autoconsumo y mandando al mercado sólo el remanente —después de garantizar la reproducción de la unidad doméstica—; es decir, definiendo el *qué* y *cómo* producir a partir de las necesidades básicas de la familia y cultivando por ello en primera instancia maíz; no pueden arriesgar la producción por cuestiones climáticas o la venta por los vaivenes del mercado, pues al hacerlo pondría en riesgo la reproducción-alimentación de la familia. Por el contrario, el agricultor o agricultura empresarial trabaja bajo la lógica del capital o la ganancia; es decir, produce para el mercado y con el fin de obtener una ganancia; en consecuencia, el *qué* y el *cómo* producir lo define el mercado, es decir, la rentabilidad de los cultivos y la posibilidad de realización de la producción.

De esta forma, dada la composición campesina de la estructura agraria mexiquense, valdría la pena preguntar en qué medida los problemas del campo atañen al ámbito cultural, o a una cuestión estructural. Parecería claro que el simple hecho de contar con sólo 1.9 hectáreas de labor en promedio no permite asumir la racionalidad del mercado, por no hablar de la falta de otros insumos necesarios como crédito, asistencia, etcétera.

El problema es que —a pesar de que la producción campesina ha incrementado sus rendimientos de manera sostenida— por no haber participado de los beneficios del crecimiento, está excluida de participar en una economía basada en la competencia y la rentabilidad. Otros problemas son la confianza del pensamiento económico clásico —y de los gobernantes— respecto a la capacidad de la industria para absorber la mano de obra liberada por la compactación, mecanización y modernización de la agricultura, condiciones necesarias para competir en un mercado global, como lo plantea la política económica en el país. El futuro del campesino es incierto porque deberá moverse en un frágil equilibrio entre su mundo rural, que no le proporciona las posibilidades de reproducción y bienestar, y un mundo urbano que no le proporciona empleo de manera suficiente y permanente que le permita abandonar la parcela campesina.

Equívocada y paradójicamente, los países que cuentan con los sectores rurales más vulnerables son los que están abriendo estos espacios y eliminando los subsidios al sector, cuando en los países desarrollados son sectores prioritarios y esenciales en una política de soberanía nacional; es decir, de soberanía y autosuficiencia alimentaria.

Sin lugar a dudas, en este fin de siglo la encrucijada en que se encuentra el sector campesino es infranqueable y de ello tendrán que hacerse cargo el Estado y la sociedad en su conjunto, ya sea como población agrícola, como ejército de desempleados, como población en extrema pobreza o como grupos vulnerables; lo cierto es que se trata de un asunto que no podrá ser soslayado.

Bibliografía

- Aguado, López Eduardo (1998), *Una mirada al reparto agrario en el estado de México (1915-1992). De la dotación y restitución a la privatización de la propiedad social*, México, El Colegio Mexiquense (Investigaciones, núm. 7).

- Banco Nacional de Crédito Ejidal (1960), "Congreso Nacional Agrario, 26 al 30 de octubre de 1959", Toluca, México, *Boletín de estudios especiales*, núm. 196, México.
- Centro de Investigación para el Mejoramiento del Maíz y Trigo (1989), *Informe de labores*, México, CIMMYT.
- Colín, Mario (1981), *Guía de documentos impresos del Estado de México 1911-1972*, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, tomo IV, México, Gobierno del Estado de México.
- Dirección de Agricultura y Ganadería (1956), *Cinco años de labores en un programa agrícola estatal*, México, Gobierno del Estado de México.
- Eckstein, Salomon (1979), *Los factores de la organización campesina*, México, CNIA.
- Fabila Montes de Oca, Alfonso y Gilberto Fabila (1952), *México: ensayo socioeconómico del Estado*, México.
- Fabila Montes de Oca, Gilberto (1959), *El latifundio, la pequeña propiedad rural y el ejido en el Estado de México*, ponencia presentada en el Congreso Nacional Agrario, México, Gobierno del Estado de México.
- (coord.) (1952), *Un gobernador critica su situación*, México, Gobierno del Estado de México.
- (coord.) (1958), *Los ejidos del Estado de México: catálogo*, México, Gobierno del Estado de México.
- Falcón, Romana (1998), "Los jefes políticos, eslabones de poder", en Ma. Teresa Jarquín y Manuel Miño (coords.), *Historia general del Estado de México*, tomo 5, México, Gobierno del Estado de México-El Colegio Mexiquense.

- García Luna, Margarita (1981), *Haciendas porfiristas en el Estado de México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Giménez Romero, Carlos (1985), *El régimen comunal agrario: estudio comparativo de los bienes comunales en España y México*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense.
- Gobierno del Estado de México (1978), *Gustavo Baz Prada, anecdotario e ideas*, México, FONAPAS (Col. Testimonios del Estado de México).
- (s/f), *Gustavo Baz Prada*, México, IAPEM-Gobierno del Estado de México (Serie "Pensamiento político y administrativo de gobernadores destacados y personajes ilustres del Estado de México" núm. 8).
- (1971), *Panorámica socioeconómica en 1970*, México, Gobierno del Estado de México.
- (1976), *Panorámica socioeconómica en 1975*, México, Gobierno del Estado de México.
- (1988), *Memoria de gobierno 1981-1987*, México, Gobierno del Estado de México.
- (1988), *Compilación de leyes del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México.
- Hank González, Carlos (1975), *Informe económico 1969-1975*, Toluca, Gobierno del Estado de México.
- Herrejón Peredo, Carlos (1985), *Historia del Estado de México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Holden, Robert (1988), "Los terrenos baldíos y la usurpación de tierras: mitos y realidades (1876-1911)", en Enrique Semo,

Historia de la cuestión agraria mexicana. La tierra y el poder, 1800-1910, tomo II, México, CEHAM-Siglo XXI Editores.

- Huitrón, Antonio (1972), *Bienes comunales en el Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México (Col. Estudios Históricos 2).
- Knowlton, Robert (1990), "La división de las tierras de los pueblos durante el siglo XIX: el caso de Michoacán", *Historia Mexicana*, núm. 1, México, El Colegio de México.
- López, Ponce Norberto (1998), "Los pueblos y la lucha por la tierra", en Manuel Miño (coord.), *Historia general del Estado de México, República restaurada y porfiriato*, núm. 5, México, Gobierno del Estado de México-El Colegio Mexiquense.
- McBride, George (1951), "Los sistemas de propiedad rural en México", en *Problemas agrícolas e industriales de México*, núm. 3, julio-septiembre, México.
- McKingly Grohmann, Horacio (1991), "La política de reparto agrario y las reformas al artículo 27 constitucional", en Alejandra Massolo *et al.*, *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-I.
- (1994), "Las reformas de 1992 a la legislación agraria. El fin de la Reforma Agraria mexicana y la privatización del ejido", *POLIS*, núm 93, UAM-I.
- Mendoza Vargas, Gilberto (1979), *Evolución agrícola en el Estado de México, 1940-1975*, México, CODAGEM-Gobierno del Estado de México.

- Meyer, Jean (1986), "Haciendas y ranchos, peones y campesinos en el porfiriato. Algunas falacias estadísticas", *Historia Mexicana*, núm. 3, México, El Colegio de México.
- Molina Enríquez, Andrés (1909), *Los grandes problemas nacionales*, México, ERA, 1989.
- O'Dogherty, Laura (1998), "El Estado de México en la Revolución, 1919-1917", en Ma. Teresa Jarquín y Manuel Miño (coords.), *Historia general del Estado de México*, tomo 6, México, Gobierno del Estado de México-El Colegio Mexiquense,
- Orozco Luis, Wistano (1895), *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, tomo 1, edición facsimilar, México, El Caballito, 1974.
- Paré, Luisa (1976), "Revoluciones verdes para espantar revoluciones rojas", *Cuadernos agrarios*, núm. 1, México.
- Programa especial de producción de maíz (1990), *Expediente Técnico*, México, PEPMA.
- Prud'homme, Jean-François (1995), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, ILET-Plaza y Valdés.
- Reyna, Leticia (1986), *Las rebeliones campesinas en México 1819-1906*, México, Siglo XXI Editores.
- Salinas Sandoval, Carmen (1998), "El espacio y los hombres; las ciudades y los pueblos", en Ma. Teresa Jarquín y Manuel Miño (coords.), *Historia general del Estado de México*, tomo 5, México, Gobierno del Estado de México-El Colegio Mexiquense.
- Sánchez Colín, Salvador (1951), *El Estado de México*, México.

- (1952), *Un año de labores al servicio de la agricultura*, Toluca, Gobierno del Estado de México, septiembre.
- (1968), *Breves consideraciones para el estudio de los problemas agrícolas del Estado de México*, Testimonios de Atlacomulco, Atlacomulco, México.
- Sánchez García, Alfonso (1974), *Historia del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México.
- Schenk, Frank (1991), "Jornaleros y hacendados. La distribución de la propiedad de la tierra en el suroeste del Estado de México hacia 1900", en Manuel Miño (comp.), *Haciendas, pueblos y comunidades*, México, Conaculta.
- (1995), "¿Crisis? ¿Qué crisis? El porfiriato visto desde el distrito", ponencia presentada en el Segundo día de mexicanistas, Centro de Estudios Mexicanos Groningen, 8 de diciembre de 1995 (mimeo).
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario (1998), *Información del sector agropecuario, principales cultivos 1960-1996*, México, Gobierno del Estado de México.
- Secretaría de Industria y Comercio México (1975), *V Censos agrícola, ganadero y ejidal 1970*, México, Dirección General de Estadística.
- (1965), *IV Censos agrícola, ganadero y ejidal 1960*, México, Dirección General de Estadística.
- Secretaría de la Reforma Agraria (1989), *Impresión selectiva de trámites publicados en el Diario Oficial de la Federación*, (listado de computadora), México, Dirección General de Documentación e Información Agraria/Secretaría de la Reforma Agraria.