

## ARTÍCULO RESEÑA

Stephen Sanderson,  
*Agrarian Populism and the Mexican State:  
The Struggle for Land in Sonora,*  
Berkeley: Universidad de California, 1981

JONATHAN FOX

### Introducción

EN *Populismo agrario y el Estado mexicano*, Stephen Sanderson parte de la premisa de que “la salvación o la destrucción del actual régimen mexicano bien puede depender de ese aproximadamente 40% del pueblo mexicano que ahora llena el campo con su trabajo duro y su pobreza” (xi). Y es acertado tal supuesto a pesar de que el autor no entra en el debate en torno a si los movimientos populares urbanos o rurales serán el impulso principal del posible cambio social radical en el futuro de México. El campesinado ha sido un pilar central (aunque pasivo) de apoyo para el actual régimen. Sacudir ese pilar lo haría temblar hasta sus cimientos.

Sanderson, estudioso estadounidense que actualmente labora en la Universidad de Florida, trata de encontrar respuestas a la forma y el contenido de las contradicciones inherentes a lo que él llama el “pacto populista” de la revolución mexicana institucionalizada. El proceso de desarrollo económico capitalista aunado a los compromisos sociales históricos del régimen genera conflictos entre la acumulación privada y la justicia pública. Sanderson indaga en la naturaleza cambiante de estos conflictos a través del tiempo, desde el punto de la economía política. Su exposición permite al lector obtener una idea clara de hasta qué punto los límites estructurales de una reforma en México pueden llegar a expandirse a contraerse.

Los antecedentes históricos que analiza el autor se remontan

al "Legado liberal", o sea, los orígenes, en el siglo pasado, de la expoliación a la mayoritaria población rural (capítulo 2). *Populismo agrario* nos permite entender la trama de la política agraria en México, siguiendo los contornos de la lucha acerca del papel de la propiedad en la sociedad, desde el genocidio de las comunidades indígenas independientes en el siglo pasado (capítulo 3) hasta las invasiones de tierras efectuadas por campesinos militantes en 1975-1976 (capítulo 7).

Quizás resulte extraño que la primera historia general de la reforma agraria mexicana escrita en inglés haya tenido que esperar hasta 1981 para publicarse. Sanderson evitó el tradicional análisis estadounidense respecto a las reformas agrarias latinoamericanas, que se limita al estudio de la política pública, aislada de su contexto social. Frecuentemente este tipo de análisis se reduce a preguntar si el sector reformado es o no económicamente productivo, o si es útil para mantener la estabilidad política. Pocos trabajos se apartan de este tipo de tratamiento. Éstos integran el análisis de la reforma con una visión sobre su papel en la economía política en su conjunto (Collins, 1982; Petras y La Porte, 1971). De Janvry, por ejemplo, abrió recientemente nuevos caminos en el estudio de la economía política de la reforma agraria en términos de sus efectos sobre el sector no reformado, en particular su papel en acelerar la transición al capitalismo en el agro latinoamericano (1981).

*Populismo agrario* es uno de estos intentos y cumple su promesa de exponer "la historia política de la reforma agraria y su relación con el populismo en descenso" (xii), alternando el análisis de la economía política de la reforma en su aspecto nacional, con un detallado estudio de caso de la experiencia sonoreense. Sanderson muestra cómo la lucha por la tierra en Sonora es un ejemplo clave de los límites políticos de los intentos reformistas, desde Cárdenas hasta Echeverría. En momentos políticos de importancia histórica, la experiencia sonoreense superó lo típico y se convirtió en un campo de batalla para luchas nacionales.

Este trabajo se propone reflexionar sobre el último capítulo del libro, intitulado "Hacia una teoría del populismo mexicano". Su aportación teórica representa un paso más hacia el desarrollo de un análisis de clase no economicista del Estado mexicano. Sanderson sostiene que la ideología política de la revolución mexicana en general, y de la reforma agraria en particular, requiere un nuevo acercamiento a partir de "un sistema político

basado en la lucha de clases en la sociedad civil y en la conciliación de clases en la sociedad política" (203). Mantiene, entonces, que

el Estado mexicano puede (como lo hace en realidad) chocar con su propia razón de existir, en el corto plazo; puede enfrentar su necesidad de mantener su autoridad como promotor capitalista. . . con su necesidad de cumplir las promesas revolucionarias de compromiso social. . . para preservar su imagen como el principal árbitro del bienestar colectivo nacional (203).

De esta manera, Sanderson empieza a desarrollar una noción de la autonomía relativa del Estado mexicano, de sus causas y limitaciones, que complementa otros trabajos recientes en este campo (por ejemplo, Fitzgerald, 1979; Hamilton, 1975, 1983; Saldívar, 1981).

La preocupación teórica de *Populismo agrario* se centra en cómo cambian las relaciones entre el Estado y la sociedad civil a lo largo del tiempo. El autor define al capital privado como un subconjunto de la sociedad civil, en oposición a enfoques económicos más estructurales, como el de Fitzgerald, que busca identificar la fuente de control sobre las decisiones de inversión como punto de partida para entender dónde se ubica el poder político fundamental (1978, 1979). La "sociedad civil" a veces aparece más como una categoría residual (el no Estado) que como una esfera con su dinámica propia. Mientras que la debilidad histórica de la sociedad civil mexicana puede haberse constituido a sí misma en una categoría residual, Sanderson parece atribuirle algo que se acerca a la noción de "clases sociales". En todo caso, Sanderson se ubica en la tradición gramsciana, y difiere de los tratamientos más instrumentalistas, al grado de concluir que "la historia mexicana sostiene una posición contraria, que —en las palabras de Stavenhagen— el Estado moderno *creó* la burguesía y la clase obrera *como* clases" (204).

A pesar de que el libro no demuestra plenamente qué "elementos del capital privado mexicano en los setenta cuajaron como una fuerza social y política definida" (204, n2) para "dictar las principales políticas económicas y sociales" (202) de la administración de López Portillo, sí se refiere a *indicadores* claves del cambio en la correlación de fuerzas entre Estado y capital privado, como por ejemplo, el fracaso de la reforma fiscal echeverrista, y la formación por parte del sector privado

de poderosas organizaciones de clase independientes del Estado, como el CCE. Estos indicadores se presentan como puntos de referencia, entretejidos con la discusión principal, que se centra en el ascenso al poder del sector privado frente al Estado entre Cárdenas y Echeverría. *Cómo* demostrar tal proceso con rigor sigue siendo un problema metodológico de gran importancia, sobre todo después de la nacionalización de la banca. No obstante, dado que Hamilton y Fitzgerald ya lo intentaron, citarlos le hubiera permitido presentar un argumento más convincente (para algunos análisis importantes recientes de las relaciones Estado-capital privado, véase Basáñez, 1981; CEPAL, 1982A; Concheiro *et al.*, 1979; Cordero, 1982; Quijano, 1981, 1983; Rey Romay, 1984; Saldívar, 1981; Tello, 1984).

### La historia de la reforma agraria

El análisis comienza con el Porfiriato. Sanderson sostiene que el Porfiriato tuvo un éxito limitado en sus esfuerzos por obtener el liderazgo político que permitiese el firme establecimiento del Estado y del desarrollo económico. El crecimiento económico agregado encubría una fragilidad política que desembocó en la revolución, y un programa económico que se limitaba al desarrollo de unos cuantos enclaves de exportación. Esta limitación era producto de lo que él llama "la gran 'contradicción agrícola' del Porfiriato" (30). En vez de beneficiar la formación de capital nacional el sector agrícola sirvió para poblar la frontera y controlar a la oposición. "El régimen tenía que usar la tierra, no como capital, sino como un soborno a menudo sin relación con la producción" (36). Según Sanderson, debido a la incapacidad del régimen para ampliar el mercado y abrir la clase empresarial, tanto agrícola como industrial, éste "creó las condiciones para una rebelión de élites rechazadas" (205).

Sanderson ve "la falta de una clase dominante progresista para conducir el desarrollo nacional" como "un problema básico de la sociedad civil mexicana" (204). Este vacío forzó al Estado a llenar espacios ocupados en otros países por "el mercado y una sociedad civil bien desarrollada" (206). Por haber tomado estos espacios, el Estado vinculó acumulación exitosa con legitimidad política: "el Estado, en lugar del mercado, vino a ser el símbolo de orden" (206). Sanderson no indica qué es tan particularmente mexicano en este fenómeno, dado que es

tan común entre países del Tercer Mundo, irrespectivamente de si hayan o no pasado por el populismo de masas. El colapso del Porfiriato está planteado como inevitable porque "el Estado asumió el desarrollo capitalista como proyecto antes de que las clases necesarias a este proceso hayan existido como fuerzas sociales reales en la sociedad civil" (206). Tal debilidad estructural bien podía constituir una condición necesaria para una revolución, pero ¿sería suficiente para desatar tal conflagración social?<sup>1</sup>

Sanderson sigue el análisis —ahora clásico— de Leal de la fase postinsurreccional de la revolución, cuando dice que "ninguna clase ni fracción de clase tenía el poder suficiente para imponer su voluntad y su propia versión de progreso y dominación" (207). También sostiene que el Estado desempeñó el papel del "agente principal del modo de producción" porque "la burguesía mexicana no tenía control político suficiente en 1917" (209), aparentemente de acuerdo con Leal en que la burocracia político-militar fue la única fuerza social con la cohesión y visión suficiente para formar el nuevo Estado. Una discusión más amplia de la base de clase del Estado revolucionario hubiera respaldado la posición anterior del autor según la cual el Estado creó la burguesía y la clase obrera en lugar de haber sido creado por ellas.

En los años veinte el Estado mexicano enfrentó el doble problema de incorporar políticamente a la masa de participantes revolucionarios, y a la vez extraer el excedente económico de los campesinos y obreros para la acumulación y el crecimiento capitalista. Sanderson describe (209-210) las tensiones y cambios que surgen a lo largo del tiempo:

... para mantener su legitimidad y sobrevivir (el Estado) tenía que cooptar o suprimir movimientos sociales independientes que desafiaban la autoridad de la sociedad civil. Pero simplemente no tenía la coherencia ni la capacidad física para reprimir por sí solo todas las rebeliones del periodo postrevolucionario. Por eso, en lugar de consolidar la revolución exclusivamente alrededor de los sectores más fuertes de apoyo burgués, el Estado mexicano tuvo que cimentar una coalición débil, incluyendo las clases subalternas con las promesas de reforma social bajo los auspicios de la revolución. Las promesas de

<sup>1</sup> Esta cuestión necesita un examen detallado de la coyuntura, pero el autor no presta mucha atención al periodo insurreccional.

reforma incluían crecimiento capitalista para la burguesía y equidad distributiva para los obreros y campesinos. Aunque el crecimiento capitalista incluía hegemonía burguesa en el futuro, equidad para las clases no privilegiadas requería compromisos sociales continuos administrados por el Estado.

Esta perspectiva sobre la política de la promesa es útil; el PRI parece tener un "contrato de arrendamiento renovable para la legitimidad política" (211), con tal de que se cumpla con algunas de estas promesas de vez en cuando. No obstante, para realmente ampliar nuestro entendimiento de este fenómeno, es preciso explicar por qué se tomaron algunas medidas y no otras.

Sanderson pregunta: "¿Por qué compraron la paz social con concesiones tan volátiles como la propiedad y la redistribución de la riqueza?" Su respuesta es que, por la base multclasista del Estado, "la solución populista no pudo desvincular la propiedad del dominio político... exigía tanto principios económicos de libre mercado como estrategias intervencionistas de redistribución" (210). Esta respuesta no es suficiente. La solidez del populismo mexicano sólo es explicable cuando se separan las nociones de ingreso y propiedad, y se examina tanto la magnitud como la dirección de su distribución respectiva. Recordemos que la mayor parte de las medidas redistributivas fueron de *ingreso*, no de propiedad. Los subsidios son una forma mucho menos "volátil" de distribución que la entrega de fábricas y fincas a los obreros y campesinos. La redistribución del ingreso no altera las relaciones fundamentales de producción; si se toma en cuenta el factor fiscal, los subsidios y programas como la seguridad social tienden a redistribuir el ingreso *dentro* de las clases sociales, en lugar de *entre* ellas. También existe una diferencia importante entre subsidios "transparentes" para algunos grupos, y subsidios que siguen invisibles para otros. Además, las medidas que redistribuyen el ingreso tienen la gran ventaja de ser muy fáciles de abrir o cerrar de manera relativamente despolitizada, cuando los presupuestos y las tasas de inflación suben y bajan en términos reales y relativos.

Desde Cárdenas, los presidentes han anunciado el final del reparto agrario (123). El anuncio de López Portillo, que su política agraria iba a acabar con el reparto, confirmó el pronóstico de Sanderson de la muerte de la reforma (225). En cambio, la política de subsidios masivos para la producción y el consumo de alimentos básicos que siguió López Portillo entre 1980 y

1982 parece contradecir las predicciones del libro a menos que se distinga entre la distribución de ingreso y la de propiedad. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) de 1980-1982 fue, como puede constatarse ahora, una medida redistributiva temporal, pero puede haber tenido el efecto político de ser un sustituto a la extensión del reparto, al menos durante ese periodo. La Ley de Fomento Agropecuario, en cambio, ratificó las relaciones de propiedad existentes en el agro, y fue conocida por sus críticos como "la otra cara de la moneda" del SAM.<sup>2</sup>

¿Cómo hizo el Estado la transición de la reforma a la contra-reforma? Según el autor, durante el mandato de Cárdenas, las clases con intereses opuestos en el largo plazo se juntaron en una coalición césarista encabezada por el Estado que "neutralizó y estatizó" ese conflicto (211).

Antes de 1940, el Estado mexicano promovió tanto a la expansión capitalista como a la organización campesina, con el efecto mediador de la intervención estatal en ambas esferas (211).

El libro muestra cómo el Estado comenzó a favorecer el desarrollo de la clase empresarial, aun durante Cárdenas, cuando la derrota política de los latifundistas era seguida por un frenaje en el reparto agrario, el desarme de las milicias rurales (las cuales habían respaldado el proceso), y la separación definitiva entre el campesinado y la clase obrera dentro de la nueva estructura partidaria vertical-corporativista. Hubiera sido útil detallar la amplia gama de factores estructurales que influenciaron este cambio en la correlación de fuerzas, sin hacer caso de las intenciones de Cárdenas en pro o en contra de una transformación social (por ejemplo, la movilización de la derecha nacional, la debilidad de las jóvenes organizaciones populares, la huelga de capital, y el boicot económico norteamericano, como lo subrayan North y Raby (1977).

El paternalismo de un Estado definido como "regulador de

<sup>2</sup> Para un comentario sobre la LFA, véase por ejemplo la posición crítica de la diputación obrera del PRI respecto al texto de la ley, en *Nueva Antropología* (17, 1981:211-238 y 239-247). Véase también *El Día*, 11/12/1980 y *Business Latin America*, 12/11/1980, 363-64. Aunque la ley intentó facilitar la penetración del capital privado en el "sector social", incluía tantos obstáculos burocráticos, además de la oposición que despertó, que hay poca evidencia empírica de que este aspecto haya sido ampliamente implementado. Un aspecto mucho menos conocido que señala Rello (1981), es la importancia del poder sobre los campesinos que la LFA dio a la SARH.

la vida social" (214) y el carácter vertical de la movilización cardenista facilitaron la decisión por parte de las élites de consolidar las reformas existentes en lugar de continuar y profundizar el conflicto de clases. Sanderson apunta que la mayor parte de la lucha de clases impulsada por el movimiento cardenista fue "entre organizaciones de clase incipientes y grupos residuales de resistencia pre-capitalista o contra-revolucionaria. Cuando se desató la lucha entre obreros y capitalistas, el resultado frecuentemente benefició a la organización política dominada por el Estado y a la racionalización de la producción" (212, n16). Sanderson sostiene (212), siguiendo a Córdova (1975), que:

El populismo mexicano —freno político aplicado a la rebelión social— nació en la lucha de Carranza y Obregón contra Zapata y Villa. La política de "dar el centavo para ganar el peso" permitió al Estado cierto control sobre la forma del nuevo pacto.

El análisis del populismo presentado en el libro destaca el carácter temporal de cualquier reconciliación entre la supuesta igualdad de clases en la esfera política, y la inequidad vigente en la esfera económica. Llega, inclusive, hasta cuestionar la noción corporatista de que aun el régimen cardenista dio un trato igual a las clases en pugna, al sostener que la garantía que dio este régimen a la "dominación económica de la burguesía" constituye "una desigualdad inherente en el pacto populista. . . A la clase obrera, en cambio, nunca le fue permitido actuar independientemente del Estado como una clase, porque sus intereses podían perjudicar al crecimiento capitalista" (215). El pacto social cardenista "fue hecho. . . con la meta parcial de reforzamiento mutuo. No fue hasta 1940 que se hizo evidente el hecho de que el contrato iba a resultar en el control estatal sobre la lucha de clases (216).

Dos aspectos de la instalación del pacto populista destacan como esenciales para el desarrollo de las relaciones entre el Estado y las clases sociales a partir de 1940. El primero fue "el modo organizacional por medio del cual el Estado logró el control político sobre las clases en la sociedad civil", cuyos mecanismos son bien conocidos. El segundo fue el grado al cual el Estado estuvo dispuesto, en diferentes momentos, a limitar la libertad del capital privado para poder cumplir con sus compromisos sociales (o sea, los cambios en el tiempo de la autonomía

relativa del Estado). Sanderson documenta con gran habilidad el proceso que sirvió de base a este análisis, o sea, la manera en que varios regímenes movilizaron o desmovilizaron las fuerzas agrarias nacionales en general, y los campesinos sonorenses en particular (216).

¿Cuál fue el carácter del pacto populista a partir de 1940? "El Estado populista, en cierto sentido, vino a ser la mera instrumentalidad política de la 'misión' de la industrialización" (217). En el campo, "la promesa de la reforma agraria llegó a ser la *ideología* de la reforma agraria" (218), cuando la balanza de poder de las clases y el papel del Estado en esta balanza cambiaron dramáticamente. Sin embargo, la erosión de la base material del pacto populista es una condición necesaria, pero no suficiente, para explicar el descenso en la legitimidad del sistema que se hace evidente durante el sexenio de Echeverría. Éste es un punto controvertido entre los que analizaron el proceso.

Basáñez, por ejemplo, mantiene que la balanza del sexenio fue la relegitimación de la hegemonía estatal (1981:206).

Sanderson señala dos cambios políticos principales, ambos surgidos de cambios económicos estructurales. Primero, a partir de los años setenta, las fracciones dominantes del capital privado estuvieron más dispuestas a "actuar como dirigentes de la sociedad civil *independientemente de la voluntad política del Estado*" (219) (véase también, Saldívar, 1981). El desarrollismo estatal había permitido que la burguesía se desarrollara como clase. Mientras el capital privado determinaba cada vez más el ritmo y la dirección de la acumulación de capital, quería cada vez más control sobre las decisiones económicas en el sector público. El segundo cambio que Sanderson apunta es la importancia creciente de los desafíos que tuvieron que enfrentar las organizaciones obreras y campesinas oficiales a raíz de las demandas democratizadoras y redistributivas por parte de sus bases.

La experiencia sonorensa muestra claramente cómo la lucha para atraer a la base forzó temporalmente las organizaciones campesinas oficiales a dar un giro hacia la izquierda (por ejemplo, apoyando las invasiones moderadas de tierra). La flexibilidad del Estado durante la crisis del campo sonorens de 1975-1976 —tanto políticamente (v. gr: la cooptación a través del Pacto de Ocampo) como económicamente (v. gr: el limitado reparto después de la masacre)— demuestra además una vitalidad por parte del aparato dirigente que Sanderson está un poco renuente a

reconocer (véase Hardy, 1984, para una explicación de por qué las organizaciones campesinas oficiales todavía tienen vigencia en los años 70). Fue precisamente esta flexibilidad, esta disposición a "dar el centavo para ganar el peso", que propició el choque entre las limitadas ideas reformistas de ese régimen y las ideas de corta vista de la clase empresarial, sobre todo en su fracción rural.

¿Quién ganó realmente en este conflicto? Basáñez subraya, por ejemplo, el fracaso del esfuerzo del CCE en transformar la huelga estatal de capital en una huelga nacional para defender a los latifundistas sonorenses (1981:199). ¿Cuáles son los criterios adecuados para evaluar los resultados de un choque entre el Estado y el capital? Fue una derrota para el capital que la mayor parte de la tierra expropiada no fuera devuelta, pero la nueva administración aseguró una compensación sumamente generosa.

Un resultado es que hoy, los campesinos victoriosos, organizados en la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo, han conservado una posición de importancia nacional. Producen con base en trabajo colectivo, y después de años de lucha, han ganado su autonomía económica del Estado; manejan su propio financiamiento, sus insumos, el procesamiento inicial de sus cosechas, y la comercialización. Producen hasta el 5% de las cosechas nacionales de trigo y soya, con muy buenos rendimientos. Esta combinación exitosa de autonomía económica y política ha impulsado la creciente coordinación con otras organizaciones regionales de campesinos independientes. La Coalición se destaca como un desafío ideológico permanente ante el sistema dominante, mostrando, como ellos mismos lo expresaron, que "el ejido colectivo es más eficiente que el ejido parcelado o la pequeña propiedad", y que "no hay más camino que la democratización del sistema: lograr que los propios productores campesinos, a través de sus organizaciones de base, asuman plenamente responsabilidades sobre la gestión y la administración de los recursos públicos destinados al campo" (Coalición, 1982:45-46).

Sin embargo, el impulso hacia el cambio social fue claramente frenado en términos nacionales en 1976, y tal vez esto fue más importante que los avances en Sonora. Los empresarios agrícolas reestablecieron su hegemonía en el campo, tanto política como económicamente. Ejercieron su poder para bloquear reformas sustantivas para asegurar la paz social, a pesar de que

éstas coincidían con su interés a largo plazo. Además, ganaron una victoria ideológica; dominaron el debate acerca de las causas de la creciente crisis de la producción agropecuaria hasta el lanzamiento del SAM en 1980 (Gordillo y Rello, 1980). En el discurso triunfante de los productores de exportación y consumo interno de lujo, no fue el que ellos tuvieron acceso privilegiado al apoyo estatal, sino la incapacidad de los productores campesinos de alimentos básicos y de las acciones estatales en el campo que causaron el estancamiento y la pérdida de la auto suficiencia. Ahora bien, las acciones estatales sí contribuyeron a la crisis, pero a través de su apoyo para productos de consumo interno de lujo y de exportación, y a costa de recursos para los productores campesinos de granos (véanse, por ejemplo, Barkin y Suárez, 1982 y Montañez y Aburto, 1979).

La breve recuperación de la auto suficiencia nacional en granos en 1981 (al menos en términos netos, porque las importaciones seguían), consolidó políticamente la posición opuesta a la del sector privado, según la cual la recuperación de la producción campesina temporalera de granos era factible, siempre y cuando fuera considerada una prioridad nacional. Los supuestos dictámenes naturales de las ventajas comparativas fueron denunciados por los funcionarios reformistas que brevemente adquirieron alguna influencia (v. gr. Luiselli, 1980) como medidas políticas que beneficiaban solamente a algunos productores.

Como resultado, aun el nuevo gobierno de De la Madrid, con su estilo de austeridad presupuestal, se vio forzado a seguir al menos con la retórica de la autosuficiencia alimentaria nacional desde su primer mes en el poder, y luego a incorporar el concepto de la soberanía alimentaria en el Programa Nacional de Alimentos (véase, por ejemplo, Austin y Esteva, eds., 1985).

### ¿El fin de las reformas?

Sanderson concluye que la reforma agraria se acabó, "por ahora, al menos" (221). Esta estipulación es esencial, porque en el futuro, podrían cambiar las mismas fuerzas políticas y económicas que, como hemos visto, limitaron los grados de libertad del Estado para maniobrar. Si las organizaciones campesinas autónomas logran consolidarse en una fuerza nacional efectiva e impulsar el cambio estructural, ¿cómo podría responder el

Estado *sin* revivir el reparto agrario?<sup>3</sup> Si el desafío fuera serio, probablemente respondería con una combinación de medidas coercitivas y concesiones sustantivas, como en el pasado, aunque hay que subrayar que es imposible predecir la naturaleza de esta combinación.

El análisis de Sanderson de la importancia de la promesa ideológica de la reforma agraria nos lleva a la conclusión de que en el futuro seguirá siendo legítima la llamada para el reparto agrario; si se da o no, cuándo y dónde se dará dependerá de la correlación de poder entre las clases sociales y dentro del Estado. Lo inadecuado de pronunciar el fin de la reforma es que no permite explicar por qué surgió el SAM (por ejemplo, véase p. 223). El SAM no cambió las relaciones de propiedad; al contrario, la Ley de Fomento Agropecuario (LFA) las reafirmó. Sin embargo, dados los aumentos en los recursos destinados a los granos básicos y en la participación en el gasto público destinada a las áreas temporaleras, el SAM aparece como más "procampesino" en términos económicos que el proyecto rural echeverrista.<sup>4</sup> Para subrayar lo dicho anteriormente, el Estado tiene la capacidad de ejercer algún control limitado sobre las tensiones sociales por medio del control del *ingreso*. El auge petrolero-deuda hizo esta estrategia económicamente factible. Gracias a estos recursos podían haber cambios limitados en los mecanismos estatales de distribución que no dañaran a la agricultura comercial y exportadora (por ejemplo, la ampliación del acceso a insumos y créditos subsidiados para los productores temporales de granos (véase Austin y Fox, 1985). Los empresarios agrícolas todavía podían aumentar sus ganancias porque su participación proporcional ligeramente reducida provenía de un pastel mucho mayor. Con esto, el SAM, con todas sus limitaciones, queda como el cambio económico más significativo en la

<sup>3</sup> Para un análisis de las tendencias actuales en el movimiento campesino independiente, véanse los comentarios de Gordillo en *El Día*, 9, 14 y 16 de junio de 1984.

<sup>4</sup> Por ejemplo, la inversión agropecuaria y rural recibió un porcentaje mayor durante el periodo de mayor gasto en el gobierno de López Portillo (19% en 1980), que durante el sexenio de Echeverría (cuando llegó a su máximo de 18.1% en 1975). Nafinsa, *Mercado de Valores*, 42 (37), 13 de septiembre de 1982.

Por otra parte, Barkin y Suárez calculan que el carácter de esta inversión cambió en términos significativos. En 1975, 76% de la inversión agropecuaria se destinaba al riego; 77.1% de ésta se hizo en los estados de Sonora, Sinaloa y Tamaulipas. En cambio, en 1980 la participación del riego bajó a 59.2%, con solamente 24.7% en esos tres estados norteros (1982:64).

política agrícola oficial desde que Cárdenas declaró los principios del fin del reparto agrario en 1938.

¿Qué fue lo que hizo subestimar a Sanderson el grado de vialidad del populismo mexicano? Tal vez el factor principal fue su falta de atención a la cuestión de la diferenciación del campesinado. Trata algunos aspectos empíricos de esta cuestión en Sonora, cuando observa la falta de atención estatal a las regiones más pobres del país, pero no le da importancia nacional ni teórica. Desde muy temprano, decide "seguir la orientación de Womack y Wolf", y evitar los debates sobre cualquier análisis de clase del campesinado (3).<sup>5</sup> Aunque es poco fructífero, una buena parte de este debate tiene que tratarse para poder delinear plenamente los límites de una reforma distributiva en México. Las categorías sociales no-definidas impiden un análisis riguroso de lo que fue distribuido, en qué cantidad y a *quién*. Buena parte de los esfuerzos reformistas del desarrollo rural en los 70's fue enfocado en la redistribución hacia una fracción muy particular del campesinado: los mejor dotados (económica y climatológicamente), y la fracción más empresarial que podía beneficiarse con mayor integración en el mercado.<sup>6</sup> Las limitaciones de estos paquetes de reformas tienen más que ver con sus efectos sobre los grupos mayoritarios incluidos en ellos, sobre todo los sin tierra.

Las reformas pueden aparentar beneficiar al "campesinado", no obstante que algunas fracciones pueden beneficiar mucho más que otras. El SAM puede haber subsidiado brevemente a algunos campesinos "medios", sobre todo los de buen temporal, pero las declaraciones del fin del reparto bien pueden haber alentado el desalojo de otros, en zonas menos favorecidas. Sólo con un análisis riguroso (sobre todo después de las cifras revisadas de producción para los años 1981 y 1982), que tome en cuenta la heterogeneidad del campesinado, podría desarrollarse una gama completa de las posibilidades de reforma que especifique que quién gana y quién pierde.

La conclusión esencial de *Populismo agrario* está en lo co-

<sup>5</sup> Si Womack adopta esta perspectiva "tolstoiana", Wolf, en cambio, no evita lo esencial de este debate. Al contrario, su tesis del campesino medio como el impulso de la revolución en el Tercer Mundo fue una contribución importante en este sentido.

<sup>6</sup> Sobre los nuevos paquetes de desarrollo rural, véanse por ejemplo, Edelman, 1980; Galli, 1981; Redclift, 1980 y Tandler, 1982. Para una aplicación de estas preocupaciones al SAM, véase Durston, 1981.



recto cuando afirma que los límites estructurales y políticos de la reforma, ilustrados en el caso de Sonora, significan el fin de "una verdadera redistribución de la riqueza nacional" a través de la reforma agraria (225). Pero esto no implica necesariamente una pérdida masiva de legitimidad para el Estado, como también se afirma; esto depende de la creatividad del régimen y del poder del movimiento campesino.

### Bibliografía

- AUSTIN, James y Gustavo Esteva (eds.), *Food Policy in Mexico*, en prensa en inglés y castellano, 1985.
- AUSTIN, James y Jonathan Fox, "State-Owned Enterprises as Food Policy Implementors", Austin y Esteva, en prensa, 1985.
- BAIRD, Peter y Ed. McCaughan, *Beyond the Border, Mexico and the U.S. Today*, New York, NACLA, 1979.
- BARKIN, David y Blanca Suárez, *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, D.F., Centro de Eco-Desarrollo, Nueva Imagen, 1982.
- BASÁÑEZ, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*, México, D.F., Siglo XXI, 1981.
- CALVA, José Luis, "En el lecho de muerte de la reforma agraria", *Momento Económico*, IIE/UNAM, 3, febrero, 1984:3-7; también *Uno más uno*, 13-17, marzo, 1984.
- CANAK, William, "Structural Transformation in Rural Social Relations", *Latin American Research Review*, 17(1), 1982, 223-224.
- CEPAL, "Las organizaciones gremiales de los empresarios agrícolas", México, D.F., CEPAL, mimeografiado, mayo 25, 1982A (L.21).
- CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial*, México, D.F. Siglo XXI, 1982B.
- COALICIÓN de Ejidos de los Valles del Yaqui y Mayo, *En defensa del ejido*, México, D.F., CEESTEM, con la Sociedad Mexicana de Planificación, 1982.
- COLLINS, Joseph et al., *What Difference Could a Revolution Make?* San Francisco, Institute for Food and Development Policy, 1982.
- CONCHEIRO, Elvira, Juan Manuel Fragosa y Antonio Gutiérrez, *El poder de la gran burguesía*, México, D.F., Eds. de Cultura Popular, 1979.
- CORDERO, Salvador, "Estado y burguesía en la década de 1970", en Jorge Alonso comp., *El Estado mexicano*, México, D.F., CIESAS/Nueva Imagen, 1982:65:108.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, D.F., Era, 1975 (4a. ed.).

- DE JANVRY, Alain, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins, University Press, 1981.
- DURSTON, John, "El Sistema Alimentario Mexicano (SAM), ¿un nuevo estilo de desarrollo social rural?" Santiago, CEPAL, mimeografiado, Octubre, 1981.
- EDELMAN, Marc, "Agricultural Modernization in Smallholding Areas of México, a Case Study of the Sierra Norte de Puebla", *Latin American Perspectives*, 7(4), 1980.
- FITZGERALD, E.V.K., "The fiscal Crisis of the Latin American State", en J. F.J. Toye, ed., *Taxation and Economic Development*, Londres, Frank Cass, 1978.
- , "The State and Capital Accumulation in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, 10(2), 1979.
- GALLI, Rosemary, ed., *The Political Economy of Rural Development, Peasants, International Capital and the State*, Albany, NY, SUNY, 1981.
- GORDILLO, Gustavo y Fernando Rello, "El campo mexicano a la hora de la sequía", *Nexos*, 32, agosto 1980.
- HAMILTON, Nora, "Mexico, The Limits to State Autonomy", *Latin American Perspectives*, 2(2), 1975.
- HARDY, Clarisa, *El Estado y los campesinos, la CNC*, México, D.F. CEESTEM/Nueva Imagen, 1984.
- LEAL, Juan Felipe, "The Mexican State, 1915-1973: A Historical Interpretation", *Latin American Perspectives*, 2(2), 1975.
- LUCAS, Ann, "El debate sobre los campesinos y el capitalismo en México", *Comercio Exterior*, 32(4), abril, 1982.
- LUISELLI, Cassio, "Agricultura y alimentación, premisas para una nueva estrategia", en Nora Lustig (comp.), *Panorama y perspectiva de la economía mexicana*, México, D.F., El Colegio de México, 1980, 83-111.
- MONTAÑEZ, Carlos y Horacio Aburto, *Maíz, política institucional y crisis agrícola*, México, D.F., CIDER/Nueva Imagen, 1979.
- NORTH, Liisa y David Raby, "The Dynamics of Revolution and Counter-Revolution under Cardenas", *LARU Studies* (Latin American Research Unit), 2(1), 1977.
- PETRAS, James y Robert LaPorte, Jr., *Cultivating Revolution, The U.S. and Agrarian Reform in Latin America*, New York, Random House, 1971.
- QUIJANO, José Manuel, *México: Estado y banca privada*, México, D.F., CIDE, 1981. (Comp.) y *La banca: pasado y presente*, México, D.F., CIDE, 1983.
- REDCLIFT, Michael, "Production Programs for Small Farmers: Plan Puebla as Myth and Reality", Congreso Mundial de Sociología Rural, México, D.F., 1980.
- REY ROMAY, Benito, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, México, D.F., Siglo XXI/IIE, UNAM, 1984.



- SALDÍVAR, Américo, *Ideología y política del Estado mexicano (1970-1976)*, México, D.F., Siglo XXI, 1981, (2a. ed.).
- TELLO, Carlos, *La nacionalización de la banca en México*, México, D.F., Siglo XXI, 1984.
- TENDLER, Judith, "Rural Projects through Urban Eyes", *World Bank Staff Working Papers*, núm. 532, 1982.

## Coyuntura

### Ambiente y crisis, la declaración de Medellín

*Del 21 al 25 de agosto de 1984 tuvo lugar en Medellín, Colombia, el Seminario Latinoamericano sobre la Dimensión Ecológica en la Planificación. Esta reunión, de carácter regional, fue convocada por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) y por la Corporación para la Defensa del Medio Ambiente (PROAMBIENTE) de Colombia. Como resultado de la misma, se hizo la Declaración de Medellín que reproducimos a continuación:*

EL PRIMER SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE la Dimensión Ecológica en la Planificación, organizado por INDERENA y PROAMBIENTE, reunido en Medellín entre los días 21 y 25 de agosto de 1984, considerando:

Que el surgimiento de la cuestión ambiental guarda profunda similitud con la aparición de la cuestión social a mediados del siglo pasado y plantea hoy a ciudadanos, comunidades y gobiernos el desafío de una revolución cultural que modifique sustancialmente las relaciones entre sociedad y medio ambiente y al mismo tiempo afirme la condición de sujeto de derecho que tiene la naturaleza.

Que la actual crisis estructural de la economía latinoamericana y mundial constituye no sólo un factor condicionante de los esfuerzos de las autoridades y las comunidades para sostener el crecimiento y extender el bienestar, sino también y sobre todo un horizonte de oportunidades para reformular los estilos de

# estudios

## DE EL COLEGIO DE MÉXICO

Vol. III, núm. 7, enero-abril, 1985

*Director:* Claudio Stern

*Secretaria de redacción:* Viviane B. de Márquez

*Consejo Editorial:* Lourdes Arizpe, Jorge Bustamante, Ricardo Cinta, Salvador Cordero, Fernando Cortés, Nelson Minello, Orlandina de Oliveira, José Luis Reyna, Rosa Ma. Ruvalcaba, Vania Salles, Rodolfo Stavenhagen, Gustavo Verduzco, Hugo Zemelman.

*Consejo de Redacción:* Cynthia H. de Alcántara, Silvia Gómez-Tagle, Jorge Padua, Marielle Pepin-Lehalleur, Francisco Zapata.

### ÍNDICE

#### *La cuestión ambiental*

*Presentación:*

**Viviane B. de Márquez** 5

#### *Artículos*

**Víctor L. Urquidí**

Reflexiones sobre medio ambiente y  
economía del desarrollo 9

**Olga Ojeda y Vicente Sánchez**

La cuestión ambiental y la articulación  
sociedad-naturaleza 25

**Rainer Godau Schucking**

La protección ambiental en México:  
sobre la conformación de una política  
pública 47

#### *Dos artículos sobre teoría*

**J. Kenneth Benson**

Las organizaciones: una perspectiva  
dialéctica 85

<b>Albrecht Wellmer</b>	
Filosofía práctica y teoría de la sociedad	117
<i>Nota crítica</i>	
<b>Martha Schteingart</b>	
Áreas socioeconómicas y problemas ambientales en la zona metropolitana de la ciudad de México	149
Artículo reseña de Jonathan Fox sobre <i>Agrarian Populism and the Mexican State; The Struggle for Land in Sonora</i> de Stephen Sanderson, Berkeley, University of California, 1981	159
<i>Coyuntura</i>	
Ambiente y crisis, la declaración de Medellín	175
Declaración de la ciudad de México sobre población y desarrollo, agosto de 1984	179
<i>Reseñas</i>	187
<i>Información</i>	203
<i>Colaboradores</i>	205

La revista no asume responsabilidad por las opiniones expresadas en los textos firmados.

*Estudios Sociológicos de El Colegio de México* es una publicación cuatrimestral del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. *Precio del ejemplar:* 450 pesos (10 U.S. Dls.). *Ejemplares atrasados:* 550 pesos (10.50 U.S. Dls.). *Suscripción anual:* en México, 1 200 pesos; en EUA, Canadá, Centro y Sudamérica, 20 U.S. Dls.; en otros países, 35 U.S. Dls.

*Redacción y administración*  
EL COLEGIO DE MÉXICO  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D.F.  
© EL COLEGIO DE MÉXICO

Impreso y hecho en México  
*Printed and Made in Mexico*  
en Programas Educativos, S.A., Chabacano 65-A, 06850 México, D.F.

ISSN-0185-4186

## Presentación

ANTES DE LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL la naturaleza se consideraba como un fenómeno, con leyes y azares propios, que el hombre debía respetar para poder sobrevivir. Esta actitud de respeto e incluso temor ante la amenaza de hambrunas o catástrofes naturales que durante tantos siglos pesaron sobre toda la humanidad cambió con la revolución industrial. Ésta elevó paulatinamente al hombre al rango de dominador absoluto de una naturaleza amansada y domesticada cuyo fin era satisfacer las necesidades de las sociedades industriales.

El origen de la cuestión ambiental puede situarse en el momento mismo en que se empezó a cuestionar esta visión de la relación entre el hombre y la naturaleza y se dejó de considerar a ésta como una reserva inerte e inagotable de recursos destinados al beneficio exclusivo de una forma de civilización, que hasta hace poco se había considerado como sinónimo de progreso. Las razones de tal cambio son diversas y van desde la toma de conciencia respecto de la incapacidad aparente de la tecnología para resolver el problema del hambre y de las grandes desigualdades sociales, aunada a su pavorosa capacidad destructora, hasta las manifestaciones concretas cada vez más evidentes de depredación y deterioro del medio natural.

Cuando la naturaleza dejó de aparecer como infinitamente maleable y ordenable, entonces tuvo que plantearse la cuestión de la interferencia de las distintas formas de organización social y explotación económica, en los procesos de la naturaleza, en especial la efectuada por las sociedades industriales.