

Tipos de reforma agraria y sus contradicciones: el caso de Chile

CRISTÓBAL KAY

INTRODUCCIÓN

Es posible distinguir tres tipos de estrategias de desarrollo rural en países en vías de desarrollo, que podrían denominarse la tecnocrática, la reformista y la radical (Griffin, 1974). Un aspecto crucial de las estrategias de desarrollo rural reformista y radical es la realización de una reforma agraria.¹ Las estrategias tecnocráticas de desarrollo en general no tienen que ver con reformas agrarias, su objetivo se limita a lograr un aumento de productividad y producción agrícola mediante políticas económicas convencionales tales como precio, crédito, impuestos, promoción de la exportación y políticas de inversión pública. Los mayores beneficiarios de tales políticas son la élite terrateniente y los granjeros comerciales, dado que no se espera que se lleve a cabo ningún cambio importante en la estructura de la tenencia de la tierra en el país.

¿Qué se entiende por reforma agraria? Puede decirse que la reforma agraria se ha realizado en un país sólo cuando se haya dado una transferencia substancial de derechos de propiedad sobre la tierra (y a veces el agua), en general de los grandes terratenientes a los campesinos, arrendatarios o asalariados agrícolas, ya sea en propiedad privada, cooperativa, colectiva o estatal. Para algunos gobiernos la reforma agraria se ha considerado como una manera de evitar cambios revolucionarios y para otros ha sido lo contrario. La reforma agraria se ha dado tanto en países socialistas como capitalistas, pero sus objetivos y resultados han sido diferentes (Lehmann, ed., 1974; Gutelman, 1974).

Las metas principales de una reforma agraria de tipo reformista son en general aumentar la producción agrícola, redistribuir el ingreso y evitar un levantamiento político revolucionario mediante pequeños cambios graduales. La tierra se redistribuye en propiedad privada de la oligarquía terrateniente a los campesinos más ricos y con mentalidad empresarial. Los

patrones reciben alguna compensación y los campesinos pagan la tierra que adquieren.

Las metas principales de una reforma agraria de tipo radical son en general la redistribución masiva no sólo del ingreso sino también de la riqueza, continuar los cambios políticos revolucionarios y aumentar la producción. Se expropián todas las grandes haciendas y a veces también las tierras de los granjeros más ricos; esa tierra se redistribuye a los campesinos pobres, los trabajadores sin tierra y los desempleados rurales en propiedad colectiva o del Estado. Con frecuencia los estancieros no reciben compensación y los beneficiarios no pagan por la tierra.

En breve, la distinción fundamental entre una reforma agraria reformista y una radical es el hecho de que la primera intenta fortalecer y desarrollar el capitalismo mientras que la última intenta destruir las relaciones capitalistas de producción y establecer el socialismo.

La particularidad del caso chileno es que tres gobiernos sucesivos han llevado a cabo tres estrategias de desarrollo rural diferentes que, en términos generales, corresponden a los mencionados tipos de reforma agraria. Una reforma agraria tecnocrática se intentó durante el régimen conservador del presidente Alessandri en 1958-1964. Una reforma agraria reformista fue llevada a cabo durante el gobierno demócrata cristiano del presidente Frei en 1964-1970, y finalmente el gobierno de la Unidad Popular del presidente Allende en 1970-1973 intentó una reforma agraria radical. Como se advierte en el caso chileno, la reforma agraria no puede considerarse aisladamente —como sucede con frecuencia entre economistas— y comprender su funcionamiento, dado que la reforma agraria se da dentro de un marco político y social más amplio. La economía y la política de la reforma agraria no pueden separarse; deben analizarse en sus relaciones si quiere comprenderse el carácter de tal reforma.

El sistema de la hacienda (que se denomina en algunos estudios el "complejo de latifundio-minifundio") ha dominado la sociedad rural en Latinoamérica durante siglos.² Es un sistema agrario que es económicamente improductivo y socialmente opresivo. (Barraclough, ed., 1973; Feder, 1971; Huizer, 1973; Pearse, 1975). Por lo tanto, tal vez no sea sorprendente que se hayan intensificado las exigencias de una reforma agraria, en especial después de la Revolución cubana (Stavnhagen, ed., 1970; Petras y La Porte, Jr., 1973; Feder, ed., 1973). El apoyo a la reforma agraria aumentó en Chile durante los últimos años de los cincuenta y la década de 1960, debido a la gran ineficiencia económica de los latifundios y debido a la necesidad política de gobiernos sucesivos de recuperar el voto campesino cada vez más importante, después de que se les concedió el derecho al sufragio en los primeros años de los cincuenta (Loveman, 1976). Los latifundios monopolizaban la mayor parte de la tierra, como se demuestra en la siguiente estadística: el 2% de terratenientes eran propietarios de más del 55% de la tierra cultivable y, al contrario, el 80% de los campesinos propietarios tenían menos del 10% de la tierra cultivable.

En lo que se refiere al uso ineficiente de la tierra en los latifundios, puede ser suficiente señalar que más de la mitad de la tierra agrícola permanecía como pasturas naturales y más del 10% de tierra cultivable estaba barbechada (CIDA, 1966).

Las consecuencias de la predominancia del sistema de haciendas en Chile fue una tasa de crecimiento negativa de la agricultura per cápita, mayor importación de alimentos, altas tasas de desempleo rural, bajos salarios y bajo nivel de vida para la mayor parte de la población rural. Por ejemplo, entre 1945 y 1964 la producción agrícola y ganadera aumentó en una tasa anual per cápita promedio de -0.4% . (La tasa de crecimiento de la producción era de 1.8% pero la de población era más alta: 2.2%). En 1936 la agricultura aún producía una balanza de pago con excedente de \$12 millones de dólares pero después de los treinta se convirtió en déficit, y en 1965 el déficit de la balanza de pago agrícola llegó a ser de \$150 millones de dólares. Tal déficit representaba aproximadamente el 20% de las ganancias sobre comercio exterior (Mamakakis, 1976).

Una mayoría de la población, cada vez más grande, se dio cuenta de que las dificultades de la balanza de pagos, la alta tasa de inflación y la falta de expansión del sector industrial se debían en parte al estancamiento del sector agrario. Una facción de la burguesía industrial apoyaba una reforma agraria limitada porque pensaban que, dado el consiguiente aumento de producción agrícola y el aumento del ingreso monetario de los campesinos, por una parte, los trabajadores industriales reducirían sus peticiones de mayor remuneración porque los alimentos serían más baratos; y por otra parte, la venta de productos industriales a los campesinos también aumentaría. Ambos factores podrían ser un estímulo a la expansión industrial. Por tales razones la oposición a una reforma agraria limitada en Chile terminó gradualmente.³ (Kaufman, 1972).

UNA REFORMA AGRARIA DE TIPO REFORMISTA

Objetivos

La reforma agraria demócrata cristiana de 1964-70 fue el primer intento serio de una reforma agraria en Chile. Sus objetivos pueden resumirse de la siguiente manera. En primer lugar, lograr un aumento substancial de la productividad y la producción agrícola mediante la expropiación de todos los latifundios explotados de manera ineficiente, y también mediante incentivos económicos generosos para los granjeros comerciales modernizantes. En segundo lugar, se trataba de aumentar el ingreso rural y mejorar el nivel de vida mediante la redistribución de la tierra a 100,000 familias campesinas (más o menos una sexta parte de la fuerza de tra-

bajo rural), pero ante todo por el aumento en grande de los salarios mínimos rurales. En tercer lugar, aunque era menos explícito, se intentaba agrandar la base de apoyo político del partido Demócrata Cristiano no sólo con la distribución de la tierra, sino sobre todo por la sindicalización de la fuerza de trabajo rural bajo el patrocinio del gobierno (Alaluf *et al.*, 1970).

La meta principal de la reforma agraria demócrata cristiana era la de modernizar y fortalecer el modo de producción capitalista al expropiar sólo a los terratenientes ineficientes y al extender la estabilidad política a través de la incorporación política de los campesinos y trabajadores rurales dándoles los beneficios de la propiedad de la tierra y de la organización sindical respectivamente. (Lehmann, 1971)

Práctica

Con el fin de aclarar brevemente la realización de la reforma agraria demócrata cristiana debe atenderse primeramente la redistribución de la tierra. El proceso de expropiación de tierras fue lento, selectivo y limitado. En seis años sólo una cuarta parte de los latifundios se había expropiado, lo que comprendía en términos de hectáreas regulares (la tierra de calidad diversa se convierte en una unidad homogénea —la hectárea regular— que es la tierra irrigada de la mejor calidad) un poco más del 10% de la tierra; esto benefició a sólo 22,000 familias campesinas en lugar de las 100,000 prometidas, es decir el 7% de los arrendatarios y trabajadores asalariados rurales. (CORA, 1970 b).

En lo que se refiere a la producción agrícola debe señalarse que la tasa de crecimiento de la producción agrícola y ganadera casi se triplicó entre 1965 y 1968 si se compara con el promedio de la tasa de crecimiento anual de las dos décadas anteriores. La tasa de crecimiento fue de 4.6% anual entre 1965 y 1968; sin embargo, debido a una de las sequías más severas del siglo que acechó a Chile en 1968, la tasa de crecimiento del sector agrario entre 1965 y 1970 se redujo a un promedio de menos del 3% (Barraclough, 1971). No obstante, tal promedio aún era significativamente más alto que las tasas de crecimiento después de la crisis de los treinta.

En lo que concierne a la incorporación política basta, por el momento, mencionar que la membresía de los sindicatos rurales aumentó de un par de miles a 140,000 en 1970; la mayoría de estos sindicalizados apoyaron al partido del gobierno. Además, en 1970 casi 100,000 pequeños propietarios se organizaron, también bajo el patrocinio gubernamental, en cooperativas, precooperativas y comités campesinos. (Loveman, 1976).

Contradicciones

Para valorar la reforma agraria demócrata cristiana deben atenderse ciertas contradicciones o problemas que se presentan en general a partir de reformas agrarias de tipo reformista, por lo menos dentro del contexto latinoamericano. Sin embargo, debe indicarse primero la manera en que el gobierno demócrata cristiano resolvió un problema común de las reformas agrarias.

En general las reformas agrarias provocan inseguridad entre los terratenientes, lo que resulta en una reducción de sus inversiones y así de la producción. El gobierno demócrata cristiano evitó tal inseguridad al asegurar a los terratenientes mediante una legislación en la que sólo las haciendas de más de 80 hectáreas regulares se expropiarían, y en segundo lugar que toda nueva inversión se compensaría en efectivo al valor comercial en caso de expropiación; en tercer lugar —que fue el aspecto más original de la legislación— se aseguraba que los latifundios que llevaran a cabo inversiones, pagaran salarios decentes a su fuerza de trabajo y se convirtieran en granjas eficientes no se expropiarían. Además, en el caso en que se expropiara a los terratenientes a pesar de sus inversiones, se les permitiría retener una reserva (es decir una granja más pequeña) hasta de 80 hectáreas regulares, además de tener el derecho legal de conservar toda su maquinaria y su ganado. (ICIRA, 1968). Así, pues, uno de los resultados más interesantes de la reforma agraria demócrata cristiana fue la respuesta económica de los terratenientes que no sólo estaban bajo la amenaza de la expropiación, sino también bajo presión financiera debido al aumento substancial en los salarios mínimos que por obligación dieron a la fuerza de trabajo. Los terratenientes con conciencia más comercial respondieron aprovechándose de la política económica del gobierno que proporcionaba incentivos para la modernización mediante una gran cantidad de créditos subsidiados y facilidades para importar maquinaria agrícola a bajo precio, y aumentando el precio de productos agrícolas. El resultado de tales políticas gubernamentales fue que muchos latifundios aumentaron su reserva de capital, redujeron su tamaño por la subdivisión, expulsaron a los trabajadores excedentes, e intensificaron el uso de la tierra, con lo que lograron una mayor productividad, lo que, a su vez, les permitió pagar el salario mínimo más alto y evitar la expropiación. (Ringlien, 1971; Smith, 1975).

De tal manera, en una aparente contradicción, la meta de la reforma agraria de aumentar substancialmente la producción se logró en especial en el sector privado rural, aunque las haciendas expropiadas también registraron aumento de producción. No obstante, el gobierno demócrata cristiano no pudo resolver otros problemas que se presentan con la reforma agraria de tipo reformista, y en efecto puede decirse que los siguientes

problemas son contradicciones inherentes a una reforma agraria reformista.

Hubo un conflicto entre la política gubernamental de aumentar los salarios rurales y proporcionar créditos baratos para la mecanización, por una parte, y la política de reducir el desempleo rural y organizar sindicatos rurales, por la otra. La primera política alentaba a los terratenientes a substituir la mano de obra con maquinaria y la última alentaba a los campesinos a resistirse a ser despedidos y a exigir el empleo completo. De hecho, los trabajadores rurales obligaron al gobierno, a través de sus nuevos sindicatos, a introducir una legislación que protegiera los empleos: sólo en circunstancias muy particulares podían los terratenientes reducir la mano de obra. No obstante, el desempleo rural aumentó, dado que tal legislación se llevó a cabo después de despidos en gran escala. (Lehman, 1974a; Bloom, Jr., 1973).

Otra contradicción surgió entre la promesa del gobierno de otorgar derechos de propiedad a 100,000 familias campesinas y el éxito de su política de alentar la modernización de los latifundios. Muchos terratenientes subdividieron sus haciendas en granjas más pequeñas, de menos de 80 hectáreas regulares, para evitar la expropiación (Smith, 1975). El proceso de subdivisión significaba que cada vez había menos haciendas disponibles para la expropiación y la redistribución de tierras; por lo tanto, se redujeron cada vez más las posibilidades de que los campesinos se convirtieran en propietarios. Una vez que este proceso había evolucionado, el gobierno —bajo la presión de los sindicatos rurales— introdujo la legislación que prohibía la subdivisión de las grandes haciendas, con lo que contradujo el proceso de modernización que llevaban a cabo algunos terratenientes, como por ejemplo la venta de sus excedentes de tierra a otros capitalistas rurales con conciencia empresarial para que se cultivara más intensivamente ese sobrante. El proceso de expropiación no sólo se redujo debido a las subdivisiones sino también por el alto costo de la reforma agraria producido por la compensación generosa pagada a los terratenientes, los altos costos de la negociación y, sobre todo, los mayores gastos administrativos de la burocracia del Estado (CORA, 1970a).

Por último, otro problema que creó la reforma agraria demócrata cristiana fue acelerar el proceso de diferenciación social entre los campesinos. Aunque redujo la desigualdad entre grandes terratenientes y los demás granjeros y campesinos, aumentó la desigualdad entre los distintos tipos de campesinos y trabajadores rurales. Como ya se ha señalado, sólo el 7% de los arrendatarios y trabajadores asalariados se beneficiaron con la redistribución de la tierra. Este 7% de los beneficiarios se convirtió en un grupo privilegiado de campesinos, ya que en promedio cada uno de ellos tuvo acceso a tierras (privada o colectivamente) diez veces más

grandes que el promedio de los minifundios.⁴ Los campesinos de los minifundios estaban excluidos por completo de la redistribución de la tierra y constituían casi la mitad del total de la fuerza de trabajo rural; es decir que un gran número de campesinos de hecho quedó excluido de la reforma agraria (Bloom, 1973). Las desigualdades entre los beneficiarios también aumentaron. Una tercera parte de la fuerza de trabajo de los antiguos latifundios eran arrendatarios, una cuarta parte era de trabajadores asalariados permanentes, y menos de la mitad eran trabajadores asalariados de temporada en especial migrantes (Kay, 1971). Sólo los arrendatarios tenían pleno derecho en la administración de la cooperativa de transición y recibieron derechos de propiedad individual sobre un pedazo de tierra. Los asalariados permanentes no tenían derecho de voto en el consejo administrativo de la cooperativa ni tampoco derechos de propiedad individual; sólo disfrutaron de la repartición de utilidades de la cooperativa. Los asalariados temporales no tenían ningún derecho, ni siquiera el de un empleo asegurado. En algunos casos se les siguió empleando por temporada con un salario muy bajo, no por un terrateniente sino por los nuevos beneficiarios. Se calcula que 30% del trabajo realizado en el sector reformado (las nuevas unidades de producción que resultaron de las expropiaciones) fue de estos trabajadores asalariados de temporada (Lehmann, 1974a).

Concluimos esta evaluación de la reforma agraria demócrata cristiana señalando la contradicción cada vez mayor entre la política gubernamental de aumentar la producción agrícola con apoyo en los terratenientes modernizantes y la de desarrollar un movimiento campesino. La presión creciente ejercida por los sindicatos rurales para evitar los efectos sociales negativos de la modernización de los terratenientes, para acelerar la expropiación y para extender los beneficios de la distribución de la tierra llevó al fracaso político de la reforma agraria demócrata cristiana, dado que cayó entre dos fuerzas. Por una parte, para los terratenientes la reforma agraria representaba una amenaza cuyo resultado final era impredecible debido a la mayor militancia de los trabajadores rurales y a la falta de capacidad del gobierno para controlar el creciente movimiento campesino (Gómez, 1972). Por otra parte, para los campesinos la reforma agraria avanzaba muy lentamente y era insuficiente en relación con las nuevas esperanzas que había provocado, en especial entre los trabajadores rurales que habían quedado excluidos (Klein, 1973; Chinchilla, 1973). Los terratenientes exigían que se detuviera la reforma agraria y que se abolieran las restricciones sobre la subdivisión y los despidos. (Kaufman, 1972). Los campesinos exigían la radicalización de la reforma agraria. Así, en las elecciones presidenciales de 1970 se eligió a la Unidad Popular sobre la base de cambios radicales.

UNA REFORMA AGRARIA DE TIPO RADICAL

Objetivos.

Los objetivos principales de la reforma agraria de la Unidad Popular de 1970-73 fueron los siguientes, (Chonchol, 1973): En primer lugar se trataba de eliminar el sistema de latifundios, es decir expropiar todas las haciendas mayores de 80 hectáreas regulares, independientemente de su eficiencia, y transformarlas en cooperativas o colectividades campesinas y del Estado, y algunas en granjas del Estado en donde se dedicarían a recursos valiosos como ganadería, madera y viñas. La idea era transformar el sistema de hacienda en un sector granjero socialista del futuro, y convertirlo en la forma dominante de producción agrícola. Así, pues, se compensaría a los terratenientes expropiados con el mínimo posible de reservas. En segundo lugar, se intentaba reducir algunas desigualdades creadas por la reforma agraria demócrata cristiana, por una parte, dando acceso a la tierra a un mayor número de trabajadores rurales al expropiar todos los latifundios y, por otra parte, eliminando las diferencias entre las distintas categorías de trabajadores rurales de la hacienda expropiada, es decir dándoles iguales derechos a un pedazo de tierra, iguales derechos en la administración de las colectividades y en la distribución de utilidades. Los esfuerzos se dirigían sobre todo hacia la incorporación de los asalariados temporales como miembros completos de la colectividad, con la esperanza de reducir el número de desempleados. En tercer lugar, se intentó aumentar la producción agrícola en un promedio anual de 5%, para satisfacer la mayor demanda de comida que surgiría a partir de la redistribución del ingreso, no sólo en el sector rural sino sobre todo en el urbano. Por último, otro objetivo importante era el de fortalecer el poder político de los trabajadores rurales al extender la sindicalización y crear consejos campesinos a nivel local, regional y nacional. La meta final era conseguir el apovo político de los campesinos para el "camino chileno hacia el socialismo".

Práctica

¿Qué sucedió cuando se quisieron llevar a la práctica los objetivos mencionados? De hecho, después de dos años de gobierno de la Unidad Popular el sistema de haciendas de tantos siglos había desaparecido. La Unidad Popular expropió todas las grandes haciendas que quedaban en tan poco tiempo debido, por una parte, a la presión de los campesinos expresada por la fuerza en la invasión espontánea de casi dos mil haciendas por parte de los trabajadores que exigían la expropiación de los latifundios; por otra parte, para un gobierno orientado hacia el socialismo, se debía expropiar lo antes posible para evitar una gran caída de

la producción agrícola que resultaría de la falta de inversión por parte de los terratenientes que sabían que se les iba a expropiar tarde o temprano. (Kay, 1974b).

El siguiente cuadro ilustra el gran cambio en la estructura de la propiedad de la tierra.

PORCENTAJE APROXIMADO DE DISTRIBUCIÓN EN SECTOR RURAL DE TIERRA, MANO DE OBRA Y PRODUCCIÓN (JULIO 1972)

<i>Sector rural</i>	<i>Tierra (has. regulares)</i>	<i>Trabajo (permanente y temporal)</i>	<i>Valor de producción</i>	<i>Valor de producción comercial</i>	<i>Proporción de producción total comercial</i>
Pequeño (0-20 has. regulares) ...	22	60	28	15	(45)
Mediano y grande (20-80 has. regulares) ...	42	22	43	56	(95)
Reformado ...	36	18	29	29	(85)
TOTAL	100	100	100	100	(76)

FUENTE: S. Barraclough y A. Affonso, "Diagnóstico de la Reforma Agraria Chilena", *Cuadernos de la realidad nacional*, No. 16, abril 1973, p. 81.

A pesar de que se eliminaron algunas de las desigualdades de la reforma agraria demócrata cristiana, el gobierno de la Unidad Popular tuvo dificultades para incorporar a todos los trabajadores asalariados temporales, y en especial a los desempleados rurales, al sector reformado debido a la resistencia por parte de los trabajadores residentes que querían conservar sus privilegios (Lehmann, 1974a).

La producción agrícola y ganadera aumentó más o menos en 3% anual durante los primeros dos años del gobierno de la Unidad Popular, pero en el tercer año los efectos de la reforma agraria radical se resintieron y la producción disminuyó entre el 5% y el 15% en 1973.⁵ Debido a la redistribución masiva de ingresos urbanos y rurales, la demanda de productos agrícolas aumentó mucho, y aunque la producción había aumentado durante los primeros dos años no fue suficiente para satisfacer tal demanda. Como resultado, la importación agrícola aumentó de manera constante de 165 millones de dólares (U.S.) en 1970 a 650 millones de dólares (U.S.) en 1973; es decir que en 1973 más de la mitad de las ga-

nancias de exportación chilena se requería para la importación de productos agrícolas (World Bank, 1974).

Contradicciones

¿Qué se puede aprender de los problemas que afrontó la Unidad Popular al llevar a la práctica su reforma agraria, que a la vez, en cierta medida, son comunes en reformas agrarias de tipo radical?

En primer lugar, se plantea la dificultad de reconciliar a corto plazo la meta de mayores ingresos para la generalidad de la población con la meta de la redistribución general de la tierra, en especial en un país como Chile, en el que la mayor parte (75%) de la población es urbana. La reforma agraria radical puede resultar en una reducción de la producción para el mercado durante el período de reorganización y, por lo tanto, en escasez de comida, especialmente porque la demanda de comida aumenta con la redistribución de ingresos. Durante el último año de gobierno de la Unidad Popular una parte del aumento en consumo de comida, logrado por la mayoría de la población en los primeros dos años, se erosionó debido a la gran disminución de producción agrícola en 1973. (Vylder, 1976).

En segundo lugar, está el problema de reorganizar la producción en el sector reformado y de proporcionar los incentivos económicos adecuados en las propiedades colectivas para aumentar la producción. En el sector reformado decayó la producción por la reducción de área sembrada en la tierra de propiedad colectiva, y también por la disminución de productividad. Esto se debía en especial a la falta de capital. Las colectividades carecían de recursos financieros para comprar suficientes semillas y fertilizantes, pero sobre todo carecían de maquinaria e instrumentos agrícolas. Esto se debía al derecho legal que permitía que los terratenientes conservaran su maquinaria agrícola después de la expropiación, con lo que se descapitalizaron las granjas. Mediante la importación de maquinaria, el gobierno gradualmente reemplazó las pérdidas de equipo agrícola, pero no fue suficientemente rápido (Barraclough y Fernández, 1974).

La preferencia de los beneficiarios de la reforma agraria de trabajar en su pedazo de tierra particular también fue responsable en gran parte de la reducción de área cultivada en las tierras de propiedad colectiva. Las tierras particulares se habían multiplicado en el sector reformado, porque la Unidad Popular concedió el derecho de usufructuarlas no sólo a los arrendatarios sino también a todos los trabajadores asalariados del latifundio. Sin embargo, tal principio de igualdad redujo la mano de obra para el trabajo colectivo. En nuestra opinión, la carencia de incentivos adecuados fue el factor principal que explica la renuencia de los beneficiarios de tanto como podrían haberlo hecho en las tierras colectivas (Kay, 1975 a). La carencia de incentivos adecuados en gran parte se

derivó del hecho de que los beneficiarios recibían un pago mensual igual garantizado, independientemente del número de días de trabajo, la habilidad, el esfuerzo y la producción total en las tierras colectivas. La Unidad Popular se dio cuenta de los efectos económicos negativos en la falta de diferentes salarios para la tierra colectiva, pero cuando trató de introducirlos se enfrentó a la resistencia de los beneficiarios, en especial de los que pertenecían a unidades reformadas que habían tenido pérdidas y acumulado deudas con organismos del Estado. Si las tierras colectivas habían tenido pérdidas, es evidente que los beneficiarios preferían seguir recibiendo salarios fijos, ya que éstos de hecho significaban un subsidio del Estado. Por razones políticas el gobierno no se atrevió a enfrentarse a los beneficiarios y a exigir el pago de las deudas de las colectividades. (Lehmann, 1974 b).

En tercer lugar, se desarrolló una contradicción entre la política económica de la Unidad Popular y su meta política. La política económica de la Unidad Popular estimuló el desarrollo del capitalismo (de tipo especulativo) en el campo, en especial en el sector agrícola comercial privado. Sin embargo, el objetivo político del gobierno era el de iniciar un proceso de transición hacia el socialismo, que habría resultado en la abolición del capitalismo en Chile. A pesar de que el gobierno intentó desarrollar relaciones de producción socialistas en el sector reformado, no pudo evitar la expansión de la empresa privada a costa de la empresa colectiva. No sería realista esperar que los campesinos comenzaran a construir relaciones productivas de tipo socialista en el sector reformado, puesto que la economía de mercado capitalista todavía predominaba; además, la cuestión vital del poder político aún no se había resuelto en favor de las fuerzas socialistas de la sociedad. El gobierno de la Unidad Popular, por razones económicas, no podía expropiar a los granjeros privados comerciantes que tenían propiedades de 20 a 80 hectáreas regulares. Este sector agrícola proporcionaba más de la mitad de los productos agrícolas que llegaban al mercado, aunque comprendía sólo un poco más del 40% de la tierra cultivable del país (ver cuadro). No obstante, la mayor parte de la oposición política militante y organizada del campo contra el gobierno provenía precisamente de este sector, aun cuando la Unidad Popular prometió no expropiarlo. Tal sector desempeñó una parte importante en el violento golpe de Estado que tiró al gobierno de la Unidad Popular en septiembre de 1973. (Kay, 1975 B).

Así, finalmente llegamos al problema crucial de la Unidad Popular: el poder político. La mayor parte de las reformas agrarias se llevan a cabo *después* de que las fuerzas revolucionarias obtienen pleno poder. La novedad del caso chileno consistió en el intento de la Unidad Popular de introducir una reforma agraria radical dentro del marco democrático burgués (" el camino chileno hacia el socialismo"). Pero la legalidad burguesa se convirtió en una trampa para el gobierno de la Unidad Popular. El siguiente análisis de algunas invasiones de haciendas puede ilustrar esta cuestión.

Conflicto campesino y conciencia: invasiones de haciendas

Las invasiones que analizaremos sucedieron durante las últimas semanas de abril y la primera de mayo de 1972, cerca de la ciudad de Melipilla a una hora de Santiago, la capital.⁶ El conflicto comenzó cuando un día el dueño de una de las granjas de la región repentinamente y sin previo aviso comenzó a arreglar su maquinaria y su ganado para irse, ya que pensaba que sus días como terrateniente estaban contados. Para evitarlo los campesinos decidieron tomar la granja. Sin embargo, los terratenientes estaban bien organizados y ocuparon la granja; echaron a los campesinos, quienes de inmediato fueron llevados a la cárcel local. Entonces el sindicato campesino se puso en acción y decidió tomar otra vez la granja para llamar la atención pública sobre el encarcelamiento de los campesinos, para así obligar al gobierno a tomar partido y expropiar la granja. (Ver entrevista con el dirigente del sindicato en las últimas páginas de esta sección). Así, pues, una noche fue tomada nuevamente la hacienda por más de cuarenta campesinos. Un destacamento especial de más de 150 policías armados llegaron de Santiago a la madrugada siguiente. Los campesinos no ofrecieron resistencia y fueron encarcelados. El sindicato respondió y en pocos días toda la región estaba en llamas. Más de cincuenta latifundios fueron tomados por campesinos en solidaridad con los encarcelados. Exigían no sólo que los encarcelados fueran liberados sino también que el gobierno expropiara las haciendas invadidas. Una nueva militancia y conciencia campesina surgieron de repente en el Chile rural después de siglos de privación cultural y organizativa. Un par de días después otras sesenta haciendas fueron invadidas en la provincia de Santiago.

La organización sindical rural de la provincia presentó un programa que incluía la disminución de límite de tamaño de las haciendas expropiables, la aceleración de la expropiación en general, la prohibición a los terratenientes de retirar maquinaria y ganado de las haciendas expropiadas, el rechazo del derecho de los terratenientes a retener una reserva (una granja pequeña), la lucha contra la burocracia agraria del Estado que retrasaba la expropiación, la acción contra terratenientes armados y que entrenaban gente para tirar al gobierno, y el reforzamiento de los consejos campesinos. El aspecto más radical de esta plataforma de lucha era la denuncia contra el Congreso que estaba bloqueando el camino legal hacia el socialismo, y la acusación contra el poder judicial por actuar en favor de los terratenientes y contra los campesinos. También señalaba en acusación a la CIA por organizar un "bloqueo invisible" (es decir por cortar toda ayuda externa) contra Chile y por intentar "desestabilizar" al país. (Bengoa, 1972)

La movilización campesina avanzó más el día que a los campesinos encarcelados les negó la libertad bajo fianza el juez de Melipilla, que era gran amigo de los terratenientes del lugar. Una gran reunión multitudinaria se organizó en la plaza central de Melipilla frente al edificio de

justicia. La cárcel en la que se encontraban los 45 campesinos estaba sólo a una cuadra de distancia. Más de quinientos campesinos se reunieron para protestar contra el encarcelamiento de sus compañeros y para exigir la destitución del juez. De repente un grupo de alrededor de cien campesinos se apartó de los demás e irrumpió en el edificio. El juez rápidamente se encerró en su propia oficina junto con algunos de sus empleados. Un par de horas después un refuerzo de policías llegó de Santiago. Esta vez algunos de los oficiales de la policía venían armados con ametralladoras. Parecían nerviosos. Podría haberse dado una confrontación. Sin embargo, poco después los campesinos desalojaron el edificio de justicia pacíficamente y negociaron con funcionarios del gobierno. La multitud gritó un poco más y lentamente se dispersó.

El día anterior un grupo de alrededor de doscientos campesinos había tomado durante cuatro horas la oficina central de CORA, la corporación de reforma agraria, en Santiago. Querían expresar su insatisfacción con la burocracia agraria por no haber expropiado aún las haciendas invadidas de la provincia de Santiago. Según ellos la CORA era demasiado burocrática (lo que en realidad quería decir legalista) y lenta con las expropiaciones; deseaban continuar con su trabajo en el campo pero no lo podían hacer durante la ocupación de las haciendas ya que carecían de recursos financieros y no sabían si las haciendas serían realmente expropiadas.

A pesar de las 2000 o más invasiones de haciendas que se dieron durante el gobierno de la Unidad Popular, muy pocos incidentes violentos resultaron de las ocupaciones. El gobierno pudo calmar la situación mediante el uso hábil de la ley y la persuasión de los campesinos que lo apoyaban de que el gobierno escuchaba comprensivamente sus exigencias merecidas. Pero no se podía saber cuánto tiempo más duraría la habilidad del gobierno para calmar los conflictos de manera pacífica. Como resultado de la presión campesina, la Unidad Popular apresuró el proceso de expropiación en lo posible dentro de los límites de la ley. Así, por ejemplo, dos semanas después del conflicto de Melipilla (que había llegado a un nivel que no había alcanzado antes ni alcanzaría después) el ministro de Agricultura anunció, en una gran reunión pública a la que asistieron los campesinos que se habían quejado, la expropiación legal por la CORA de doscientas haciendas en la provincia de Santiago que incluían todas las ocupadas.

Sin embargo, el caso de Melipilla también demuestra que hacia mediados de 1972 el gobierno de Allende había caído en una trampa legal. Por una parte el gobierno no podía evitar que el poder judicial ordenara a la policía el desahucio de los campesinos que habían ocupado ilegalmente las haciendas. El gobierno tuvo que enfrentarse con el hecho desagradable de que los campesinos que lo apoyaban estaban encarcelados por un delito, mientras que los terratenientes que eran sus opositores estaban libres para organizar la caída del gobierno. Por otra parte, el gobierno no podía obtener del Congreso una nueva legislación para la reforma agraria

que le permitiera expropiar las haciendas bajo las condiciones que exigían los campesinos, arriesgando así el apoyo campesino, lo cual llevaría a más ocupaciones de haciendas.

Una nueva conciencia

Aquí presentaré un fragmento de una entrevista en la cárcel de Melipilla con uno de los organizadores principales de las invasiones de haciendas. Era un dirigente conocido del sindicato campesino. La entrevista revela un alto grado de conciencia de clase y de previsión del dirigente. Tal conciencia no existía antes del período de reforma agraria, y era más bien de tipo dependiente.⁷ (Lehmann, 1972; Chinchilla, 1973).

“¿Por qué volvimos a ocupar la hacienda? Pues porque teníamos que apoyar como organización a los campesinos despedidos, desahuciados y encarcelados por el terrateniente. No teníamos alternativa, porque sólo se puede lograr algo con unidad.”

“Apoyamos la invasión de latifundios. Es la única manera de evitar que la hacienda se desmantele completamente en su maquinaria y ganado. La ley sólo expropia la tierra y los terratenientes tienen permiso legal de retirar la maquinaria y el ganado. Eso es lo que pasaba en las haciendas de esta región, y por eso tuvimos que ocuparlas también. Nosotros como campesinos sufrimos las consecuencias del desmantelamiento. Es un boicot contra la producción por parte de los terratenientes. Todos los chilenos sufren las consecuencias de este boicot. No podemos trabajar bien la tierra sin maquinaria. La reforma agraria se ha hecho para que se produzca más. Nosotros los campesinos estamos conscientes de eso. Exigimos que la CORA expropie en este mes todos los latifundios de esta región, porque si no nos retrasaremos mucho en nuestro trabajo. La producción sufrirá si retrasamos la siembra.”

“Sabíamos que los carabineros llegarían. Por eso estamos aquí; para que los campesinos sepan cuál es nuestra posición y para que les sirva de experiencia. Estamos contentos. Fíjese cuántas invasiones de solidaridad y otras manifestaciones ha habido; porque nos dimos cuenta de que hasta ahora los campesinos no habían sabido manejar el problema. Aunque todas estas cosas sean ilegales, ¿qué podemos hacer? Tenemos que frenar todas estas cosas (en este contexto se refiere a lo legal), porque si queremos un gobierno de los trabajadores para el futuro, y no podemos pasar a través del muro legal de los momios (denominación popular para los reaccionarios), pues nunca podremos hacer nada, porque todavía no hay una ley que favorezca a los trabajadores; porque para hacer algunas cosas y que esas cosas sean justas tendremos que pasar por encima de ciertas cosas (se refiere a ir más allá de los límites establecidos por la ley).”

“Los trabajadores que consiguieron tierras gracias a la reforma agraria no deberían pensar que la tierra es de ellos, no deberían sentirse tan

seguros, ya que todos somos campesinos; y si algún día gana la reacción, ganará sobre todos nosotros. Los campesinos que tienen tierra también caerán. Estamos todos en el mismo barco. Queremos que sean conscientes de eso.”

Conclusión

La reforma agraria era necesaria en Chile por razones tanto políticas como económicas. Sin embargo, ni la reforma agraria de tipo reformista ni la radical pudieron resolver la contradicción básica entre la política y la económica de la reforma agraria. La reforma agraria reformista tuvo éxito en tanto que logró una tasa más alta de crecimiento agrícola, pero resultó en la pérdida del poder gubernamental de sus ejecutores. La Democracia Cristiana no fue reelegida, puesto que la reforma agraria había antagonizado a las fuerzas de la derecha que retiraron su apoyo al partido. También resultó en un aumento proporcionalmente mayor en el voto de los trabajadores rurales en favor de la Unidad Popular en lugar de la Democracia Cristiana, debido al número limitado de beneficiarios de la repartición de tierras y al creciente desempleo rural. A su vez, la reforma agraria radical tuvo éxito político *en un principio*, pero fracasó en lo económico. Tuvo éxito políticamente en el sentido de que aumentó por mucho el apoyo a la Unidad Popular en el campo, pero tal apoyo electoral no pudo evitar el golpe de Estado que se preveía por los cambios radicales introducidos no sólo en el campo sino también en toda la economía y la sociedad del país. No obstante, es probable que la reforma agraria radical hubiera tenido éxito económico si no se hubiera dado el golpe, ya que la fase de la expropiación en gran escala se había completado y se estaban resolviendo los problemas de reorganización de la producción en el sector reformado. Así, la reforma agraria radical de la Unidad Popular en realidad fue un fracaso político que, sin embargo, fue particularmente un fracaso del mismo sistema democrático burgués.

- ¹ Algunos autores prefieren usar las categorías de reforma agraria “incrementalista” y redistributiva (Petras y La Porte, Jr., 1973; pp. 377-80). Otros hablan de reformas distribucionistas y colectivas (Lipton, 1974; Bell, 1974).
- ² Para una conceptualización del sistema de haciendas ver mi artículo (Kay, 1974 a).
- ³ A pesar de que el gobierno de Alessandri aprobó una ley de reforma agraria (Ley 15.020) en 1962 que era de tipo tecnocrático, no la analizaremos en este artículo ya que no dio lugar a una redistribución de tierras significativa. (Love-man, 1976, pp. 223-240).

- 4 Éstos son cálculos aproximados que derivé de los datos proporcionados de un informe voluminoso de ICIRA. (ICIRA, 1973). También se publicó una versión resumida de tal informe (Barracough y Fernández, 1974).
- 5 Los cálculos de la producción agrícola varían considerablemente. Los procedimientos normales de recolección de datos en áreas rurales se trastornaron debido al gran cambio en la tenencia de la tierra y la expansión del mercado negro. El cálculo más bajo fue proporcionado por el Ministro de Agricultura (Chonchol, 1975). El más alto proviene de una misión del Banco Mundial en Chile (World Bank, 1974).
- 6 La investigación y las entrevistas se llevaron a cabo durante el período de las invasiones de tierras en la región de Melipilla por Peter Winn y el autor de este artículo. También me ayudaron las discusiones con Ian Roxborough, quien ha realizado una investigación extensa acerca de las haciendas invadidas (Roxborough, en prensa).
- 7 James Petras y Hugo Zemelman analizaron casos de conciencia de los campesinos que tomaron el control de un latifundio en 1965, exigiendo que se expropiara (Petras y Zemelman, 1972). Las entrevistas grabadas con los campesinos ofrecen una comparación interesante con las entrevistas realizadas por Winn y por mí, en especial porque la invasión de la hacienda de 1965 sucedió también en la región de Melipilla.