

RESEÑAS

OCTAVIO AVENDAÑO, *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973: Representación de intereses, gradualismo y transformación estructural*, Santiago, LOM Ediciones, 2017, 363 pp.

La relación de los partidos políticos frente a la reforma agraria vivida en Chile es un fenómeno que puede ser analizado desde diversas perspectivas, en esta investigación el autor ha optado por integrar los aportes de la Historia, la Ciencia Política y la Sociología, justamente las tres disciplinas en las cuales se ha especializado. Sin duda, la reforma agraria fue una de las reformas políticas más importantes vividas en nuestro país durante el siglo XX; su puesta en marcha vino acompañada de un intenso debate público, llegando en ocasiones a polarizarse las posturas y a alterar el orden social, lo que podría leerse como una época de crisis. Y es que toda reforma política afecta en forma ineludible los acuerdos de la vida en sociedad. Por lo tanto, tomarla como un objeto de estudio y mirarla a través de las posiciones que los partidos políticos tuvieron en ese proceso nos ayudará a comprender no solo ese momento histórico en particular sino, también, la coyuntura política contemporánea frente a las actuales reformas que se están llevando a cabo en nuestro país. Desde un punto de vista histórico, el proceso de la reforma agraria estudiado en este libro abarca casi tres décadas, lo que nos muestra la complejidad y transcendencia de las reformas políticas.

Generalmente la cuestión agraria en Chile, en el periodo histórico que abarca este libro (1946 a 1973) había sido estudiada desde la perspectiva de sus efectos en la modernización económica y en los procesos de polarización y sobreideologización política que se vivieron en esa etapa. El autor, en cambio, se propone estudiar la relación de los partidos políticos y la cuestión agraria en Chile desde la perspectiva de la elección racional y el institucionalismo²; es decir, viendo a los partidos políticos como agentes que toman diversas decisiones en diferentes momentos, a partir de sus intereses, los cuales pueden ser de *continuidad*, *oportunismo* y *ambigüedad*, *reforma* o *ruptura*. Complementario a este enfoque teórico, el autor aplica el modelo del cambio institucional³, perspectiva que combina las características del contexto político con el uso e interpretación que los agentes (en este caso, los partidos políticos) le dan a las instituciones. Lo que permite distinguir, posteriormente, los diferentes tipos de comportamientos de los agentes (partidos políticos): ya sea de *desplazamiento* (cambio de institución, normas o ambas), *sobreposición* (modificación con protección de viejas instituciones), *derivación* (ampliación de las atribuciones de una institución o mejoramiento de una norma) y *conversión*

² Josep Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1998.

³ James Mahoney and Kathleen Thelen, "A Theory of Gradual Institutional Change", in James Mahoney and Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37.

(misma leyes con uso distinto). Por último, el autor utiliza el concepto de *coyuntura crítica*⁴, para analizar determinadas tendencias o realidades institucionales adoptadas en una u otra dirección, que se interpretan como verdaderos puntos de inflexión en el ámbito histórico.

A través de un análisis que sigue un cierto orden cronológico, el autor intenta responder a las preguntas que orientan su investigación: ¿cómo los partidos políticos se posicionan en cuanto al derecho de propiedad de la tierra (la dimensión político-social), su utilización (la dimensión productivo-económica) y las condiciones del trabajo agrícola y la sindicalización (la dimensión laboral)? ¿Cuáles eran las condiciones políticas e institucionales en momentos políticos distintos en la historia de Chile cuando se presentaron proyectos de reforma agraria (primero en 1946 –durante el mandato del presidente radical Gabriel González Videla– y luego en 1965 –en el gobierno del presidente falangista Eduardo Frei Montalva–)? ¿Por qué en la década de 1940 no se pudo avanzar hacia una transformación sustantiva del sector rural, pero sí, en cambio, en el transcurso de la década de 1960? ¿Se mantuvo estable la posición de socialistas, comunistas y falangistas? ¿Cuál terminó siendo la actitud de radicales, conservadores, liberales y de otras colectividades que surgieron en el intertanto?

El panorama general de la cuestión agraria en Chile en esta época, después de la depresión de 1929, era bastante deplorable. Por ejemplo, hubo una caída en las exportaciones de trigo, a pesar de que la mayoría de los valles del centro-sur del país eran de suelo agrícola. Respecto a las condiciones de trabajo en el campo, el inquilinaje seguía siendo la principal forma de trabajo al interior de las haciendas, promovido por el gremio que representaba los intereses empresariales agrícolas, la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), ligada a los partidos de derecha de la época, como el Partido Liberal (PL), el Partido Agrario Laborista (PAL) y el Partido Conservador (PCC). Durante este periodo, el bloque de partidos de izquierda, como el Partido Comunista (PC) –que fue declarado ilegal durante un tiempo, debido a la llamada Ley Maldita– y el Partido Socialista (PS) crearon los primeros sindicatos de trabajadores rurales.

Otros problemas que tenía el agro chileno eran la dificultad de la fijación de precios, la mala gestión del crédito rural, la incapacidad de satisfacer la demanda alimenticia nacional y el mal uso de las aguas de riego. En aquellos años, la producción del sector agrícola seguía siendo muy baja, en comparación con la minería y las manufacturas; incluso, la CEPAL recomendaba una inversión estatal para tecnificar la agricultura. Si bien en estos años se presentó un proyecto de reforma agraria, finalmente fue rechazado. Al mismo tiempo, la movilización sindical continuaba siendo promovida desde sectores comunistas y socialcristianos.

La situación de los partidos políticos hacia 1958 tuvo un cambio importante. Los partidos de derecha tuvieron un repunte, pero también se comenzó a posicionar el recientemente creado Partido Demócrata Cristiano (PDC), mientras los sectores de izquierda, como el PS y el PC crearon el Frente de Acción Popular (FRAP). Los partidos políticos diferían en cuanto a cómo enfrentar las dificultades agrarias. En este periodo,

⁴ Ruth Collier and David Collier, *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Indiana, University of Notre Dame Press, 2002.

los sectores comunistas y socialcristianos continuaron su trabajo de promoción de la organización campesina.

Jorge Alessandri (1958-1964), incluso siendo de derecha, se vio obligado a incluir un proyecto de reforma agraria en su programa de gobierno, debido a la crisis del sector, como la falta de alimentos, la subutilización del suelo agrícola y las precarias condiciones laborales de la población campesina. Sin embargo, los partidos de derecha (PCC, PAL y PL) insistían en que la solución a esta crisis era la fijación de precios, mayor acceso al crédito y programas específicos para las familias campesinas; mientras que los sectores de izquierda y socialcristianos (FRAP y PDC) coincidían en que el problema era la concentración de la tenencia de la tierra. En estos años, se promulgó la Ley de Reforma Agraria (N° 15.020) que creó dos instituciones que serían cruciales: la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Durante el gobierno del demócratacristiano Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se implementa y profundiza la reforma agraria, a través de la promulgación de una segunda ley de reforma agraria (N° 16.640) que definió la expropiación de propiedades mayores a ochenta hectáreas de riego básico (80HRB). Se estipuló la creación de los “asentamientos campesinos” para trabajar la tierra de manera colectiva, durante tres a cinco años, a través de un contrato entre campesinos y la CORA, en tanto organismo técnico. También se promulgó la Ley de Sindicalización Campesina (N° 16.625), se creó la Dirección General de Aguas y se desarrolló la producción frutícola y forestal. Los sectores de derecha, como la SNA, fueron cautos en un inicio –incluso valoraban que se modernizara la producción agropecuaria–, pero, luego, bastante críticos; y el recién creado Partido Nacional (PN) manifestaba su absoluto rechazo a través de diversos medios de comunicación –revistas *Fiducia*, *Qué Pasa*, *Portada*.

En el gobierno de Salvador Allende (1970-1973), también llamado de la Unidad Popular (UP), se expropió un mayor número de predios, se puso especial hincapié en la promoción de la participación campesina, se redujeron las tasa de interés de los créditos agrícolas para pequeños agricultores y cooperativas campesinas, y se congelaron los precios de los insumos utilizados en la producción agrícola, reajustándose solo el salario de los trabajadores. En este escenario, se produjo un gran número de “tomas” de fundos, ocupaciones ilegales de los campesinos para presionar la aceleración de la reforma. Al inicio se utilizaron como forma de huelgas o protestas; empero también hubo casos donde las “tomas” se concibieron como un mecanismo de rechazo a las expropiaciones. Al interior de la UP comenzaron a surgir diferencias sobre cómo concebir e implementar la reforma agraria; por un lado, estaba el PC y una parte del PS, que querían respetar el programa de gobierno (posición oficial) y, por otro, el llamado “polo revolucionario” (MIR, MAPU y una parte del PS), que discrepaba de esta posición oficial y apostaba por una reforma agraria radical; a su vez, el PDC criticaba la excesiva burocracia estatal de la reforma agraria y comenzó a acercarse al Partido Nacional (PN) de derecha.

Con todo lo expuesto, esta investigación concluye que la *coyuntura crítica* de las reformas de 1958 logró alterar el curso de tendencias que hasta ese entonces predominaban en Chile. Aunque se ven aspectos de *continuidad* en el poder e influencia de los terratenientes, representantes de un orden tradicional agrario, también se observan aspectos de *continuidad* en la crítica que los campesinos hacen al papel de las institu-

ciones estatales, como la CORA e INDAP. El autor interpreta que el espíritu comunitario fue inducido “desde arriba”, desde las políticas del Estado, que no surgió en forma espontánea desde los propios campesinos; estos, más bien, asumieron un papel pasivo y de dependencia de los funcionarios del Estado, dado que las pautas culturales de la hacienda chilena, inculcadas de generación en generación, no habían sido transformadas previamente. El autor sostiene que en términos weberianos los campesinos transitaron de una dominación tradicional (hacienda) a otra burocrática o racional-legal (Estado). Es posible decir que desde el punto de vista histórico, la reforma agraria comenzó durante el mandato de Jorge Alessandri, porque en ese periodo se crearon las dos instituciones clave: CORA e INDAP; luego, Eduardo Frei Montalva promulgó la segunda ley de reforma agraria que perfeccionó y agregó nuevos contenidos para facilitar la expropiación y distribución territorial; finalmente, Salvador Allende se limitó a aplicar tales mecanismos, al tiempo que elevó la producción de alimentos, aumentó los precios de los productos agrícolas, junto con reducir los intereses de los créditos y congeló los valores de los insumos, medidas que apuntaban a un mayor desarrollo del capitalismo agrario. Por lo tanto, la transformación estructural e institucional del sector rural chileno se dio de manera gradual, entremezclando aspectos de *superposición* y *derivación*, por sobre los de *desplazamiento*.

Es especialmente valiosa la extensa revisión bibliográfica de esta investigación, no solo de documentos académicos (artículos y libros) sino, también, de materiales de trabajo o declaraciones de las organizaciones sociales y religiosas y de los partidos políticos, así como de revistas que representaban los intereses de cada uno de los agentes; también se destacan los datos de Censos, de elecciones populares y las actas de las sesiones del Congreso. Empero, una de sus debilidades es que en el capítulo final –el dedicado a la UP– no se conectan todos los vaivenes de la reforma agraria con los procesos políticos, sociales y económicos que incidieron en el golpe de Estado de 1973. Hubiera sido suficiente plantear algunas líneas de enunciación sobre cómo se vinculaba la reforma agraria con la crisis política y social de ese periodo histórico. Tal como está, el proceso de la reforma agraria aparece sin vinculación con el devenir histórico chileno que ocasionaría la implantación de una dictadura militar durante diecisiete años.

ISKRA PAVEZ SOTO
Centro de Estudios Políticos, Culturales y Sociales
de América Latina (EPOCAL)
Universidad Bernardo O’Higgins