

LA REFORMA AGRARIA EN CHILE*

James F. PETRAS

I. EL GOBIERNO DEMÓCRATACRISTIANO Y EL MOVIMIENTO CAMPESINO**

La política demócratacristiana de movilización del campesinado mediante la sindicalización, sin realizar ningún cambio estructural (redistribución de la tierra) en un contexto de intensa competencia con fuerzas políticas alternativas (sindicatos socialistas campesinos) tuvo como resultado la radicalización del campesinado.

La movilización campesina sin cambio estructural frustró al campesinado y lo preparó para participar en movimientos izquierdistas que actuaban en el campo y se presentaban a sí mismos como soluciones alternativas.

Durante los años de la década de 1950 y a principios de la de 1960, una fracción insignificante de la fuerza de trabajo rural estaba sindicalizada. En 1953 sólo 1 042 trabajadores agrícolas estaban agremiados en 15 sindicatos; en 1963 había únicamente 1 500 miembros en 22 sindicatos.¹

En las elecciones de 1964, la izquierda marxista y los demócratacristianos, ambos fuertes defensores de la reforma agraria, ganaron más del 95 por ciento de los votos. Cuando el demócratacristiano Frei tomó la presidencia en noviembre de 1964, había sólo 1 658 trabajadores rurales sindicalizados en todo Chile.

Los trabajadores rurales comenzaron a actuar directamente, ani-

* El presente artículo fue escrito después de las elecciones celebradas a principios de septiembre en este país aunque antes de la toma de posesión del nuevo gobierno. El autor concedió a PROBLEMAS DEL DESARROLLO la exclusividad para su publicación en español. (La traducción se debe a Juvencio Wing S. y Dinah Rodríguez Ch., investigadores del IIE).

** Subtítulo de la redacción de PROBLEMAS DEL DESARROLLO.

¹ MINISTERIO DEL TRABAJO, DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA. Información recogida de los datos sin elaborar presentados en el cuadro *Organización sindical desde 1953 hasta 1968*.

mados por las campañas electorales; después, su militancia fue aún mayor. Pero las huelgas y los paros sólo muy ocasionalmente llegaron hasta las decomisaciones de tierras por los campesinos.² El ala izquierda de los demócratacristianos, dirigida por Jacques Chonchol, estaba encargada de la reforma agraria. Bajo su dirección, la política gubernamental empezó a cambiar significativamente.³ Los funcionarios gubernamentales comenzaron en muchos casos a adoptar actitudes más positivas o al menos neutrales frente a las demandas de los campesinos; se empleó con menos frecuencia a la policía para la defensa de los intereses de los terratenientes; y, lo que es aún más importante, el Instituto de Desarrollo Agrícola (INDAP) dirigido por Chonchol comenzó a fomentar activamente la organización de los campesinos.⁴

La politización realizada por la izquierda y el Partido Demócrata Cristiano durante las elecciones de 1964 animó a los campesinos a formular demandas; la expresión de las demandas colectivas y el éxito en la realización de las luchas alentó la organización de sindicatos campesinos. El crecimiento del campesinado activo y conciente de su papel en la sociedad, tanto como la contienda entre las diferentes organizaciones políticas, condujeron a la formación de confederaciones de sindicatos campesinos rivales.⁵ La vasta expansión de los sindicatos campesinos tuvo como resultado el aumento de presión para acelerar la reforma agraria. Los funcionarios de la reforma agraria, especialmente Chonchol, comenzaron a expresar esas demandas dentro de los círculos gubernamentales más influyentes en la política. Sin embargo, el amplio campo de acción del movimiento y su militancia creciente entraron en conflicto con la política del poder ejecutivo. La intención de este último era alentar la gradual sindicalización de los campesinos que presentasen demandas moderadas, compatibles con los ciclos agrícolas y las actividades económicas de los terratenientes (por ejemplo, no se debían presentar demandas durante la época de siembra o de cosecha) de manera que no resultara afectada la productividad.⁶

² ALMINO AFONSO, SERGIO GÓMEZ, EMILIO KLEIN, PABLO RAMÍREZ, *Movimiento campesino chileno* (ICIRA: Santiago, Chile, 1970), vol. 2, pp. 7-140.

³ JACQUES CHONCHOL, "Poder y reforma agraria en la experiencia chilena", *Cuadernos de la Realidad Nacional*, Centro de Estudios de la Realidad Nacional, Universidad Católica de Chile, Santiago, No. 4, junio 1970, pp. 50-87.

⁴ *Ibid.*

⁵ ALMINO AFONSO, *et al.*, *op. cit.*, vol. I, pp. 62-261.

⁶ "Es un hecho indiscutible que el punto más crítico de nuestro desarro-

El proceso de expropiación de la tierra sería escogido y estrechamente controlado por los funcionarios gubernamentales, quienes ejercerían sus prerrogativas de manera tal que no minarían la "confianza" de los empresarios agrícolas.⁷

Durante el primer año de gobierno de Frei (1965) se realizó muy poco trabajo de organización abierta, de manera que la inquietud rural fue en aumento; en 1966, la inquietud y las huelgas comenzaron a presentarse de manera organizada. El número de sindicatos se quintuplicó: de 2 118 en 1965 a 10 647 en 1966.⁸ En 1967, la inscripción en los sindicatos agrarios se incrementó en 4 y media veces, al elevarse de 10 647 a 47 473.⁹ El mayor ímpetu para la organización de sindicatos campesinos vino del INDAP y secundariamente de las federaciones dirigidas por marxistas. No obstante que el INDAP no contaba con líderes campesinos experimentados, tuvo acceso a los medios gubernamentales en las gestiones resolutorias de las demandas campesinas y podía neutralizar los efectos de las decisiones adversas tomadas por los funcionarios locales del Ministerio del Trabajo. Mientras los reformistas agrarios demócratacristianos veían en la agitación y la organización campesina el primer paso hacia una amplia transformación de la tenencia de la tierra, el presidente Frei consideraba que el proceso iba demasiado aprisa y que amenazaba el "balance" que él quería mantener entre los grandes empresarios terratenientes y los campesinos.¹⁰ La sindicalización de los campesinos que los reformistas agrarios consideran como el *primer* paso hacia la transformación social, era vista por Frei como el producto *final* de un prolongado proceso de educación rural y de organización gradual bajo la tutela del gobierno. Las presiones del poder ejecutivo para retardar la movilización campesina patrocinada por el gobierno, comenzaron a ejercerse en 1967; pero los reformistas agrarios rechazaron acceder a esas presiones y, entre 1967 y 1968, la sindicalización campesina se incre-

llo económico reside fundamentalmente en el atraso del sector agrícola. No hay posibilidad de escapar del estancamiento venciendo la inflación y alcanzando una balanza de pagos favorable, si no somos capaces de realizar una política agraria que incremente sustancialmente nuestra producción agrícola y ganadera". *Mensaje presidencial al Congreso*, 21 de mayo de 1965.

⁷ *Mensaje presidencial*, 1 de mayo de 1968.

⁸ *Organización sindical desde 1953 hasta 1968, op. cit.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ "Ni el pequeño, ni el medio, ni aun el gran propietario que es altamente productivo y mantiene buenas condiciones de trabajo, está amenazado [por la reforma agraria]". *Mensaje presidencial al Congreso*, 1 de mayo de 1965.

mentó en más del 50%, al elevarse el número de campesinos sindicalizados de 47 473 a 76 356.¹¹

A mediados de 1968, la situación en las áreas rurales parecía escapar del control de Frei: a Chonchol y sus partidarios se les pidió que retrasaran el proceso. Pero a pesar de estas presiones, en septiembre de 1968 los sindicatos apoyados por el INDAP agrupaban a la mayoría absoluta de los campesinos sindicalizados (52.4%), seguidos por los sindicatos de dirección marxista (24.4%) y la *Confederación Libertad*, respaldada por los Estados Unidos y partidaria de Frei (con el 23.2%).¹²

A fines de 1968, el presidente Frei decidió que el proceso de sindicalización había ido demasiado lejos; que los sindicatos campesinos engendraban demasiados conflictos; que el crecimiento del movimiento campesino militante era una amenaza para los empresarios hacendados.

Por otra parte, Chonchol y el ala reformista agraria del Partido Demócrata Cristiano fueron cada vez más concientes de las dificultades para la realización de una reforma agraria aislada de otros sectores de la economía. Como resultado de ello, formularon una estrategia que denominaron la “vía no capitalista al desarrollo”, que incluiría la nacionalización de los bancos y el crédito e incrementaría el control gubernamental sobre la comercialización de los productos rurales.¹³

Mientras tanto, las élites económicas urbanas —en la industria de la construcción, la banca y el comercio— se empezaron a preocupar cada vez más por la militancia en los medios rurales, y comenzaron a aumentar su apoyo a la asociación de los grandes terratenientes. La coalición demócratacristiana, compuesta de reformistas agrarios y capitalistas urbanos que Frei había mantenido juntos, sufrió un colapso. Frei fue enfrentado a la alternativa de aliarse con las élites económicas o con los reformistas agrarios. La decisión nunca fue puesta en duda; Chonchol y una parte significativa del ala izquierda se separaron del PDC y formaron un nuevo partido: el MAPU (Movimiento de Acción Popular Unitaria).

En 1968, la derecha, dirigida por el Partido Nacional, comenzó a fusionarse dentro de una coalición de élites económicas urbanas y

¹¹ *Organización sindical desde 1953 hasta 1968, op. cit.*

¹² MINISTERIO DEL TRABAJO, DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA. Datos primarios de *Confederaciones nacionales de trabajadores agrícolas*.

¹³ JACQUES CHONCHOL, *op. cit.* Entrevista con Chonchol, 31 de agosto de 1970.

rurales.¹⁴ Alentados por el rechazo de Frei a las posiciones de los reformistas agrarios, comenzaron a movilizar a sus partidarios en abierta oposición a la ley. Esto culminó con el asesinato de un funcionario de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) implicado en la expropiación de una hacienda.

La adaptación de Frei a las élites urbanas, la audacia creciente de los terratenientes y la salida del PDC de una parte de su ala izquierda crearon la impresión pública de que el programa de reforma agraria estaba listo para sus pompas fúnebres.

Para contrarrestar la imagen conservadora provocada por el repentino comportamiento agresivo de la “nueva derecha”, y bajo considerable presión de los elementos reformistas que se quedaron en el partido, el PDC mantuvo su actitud tolerante frente a la sindicalización y la expropiación de los *fundos*.*

El sindicalismo campesino continuó su expansión. A fines de 1969, 103 043 campesinos estaban organizados: 35% más que en 1968.¹⁵

En junio de 1970, la CORA estimaba que el número de campesinos sindicalizados llegaba a 127 688 —salto de casi 25% en seis meses—, una cifra difícilmente creíble.¹⁶ La presión creciente de la campaña electoral y la contienda entre los candidatos en busca de apoyo campesino, indudablemente abrió más oportunidades para que los organizadores de sindicatos campesinos entraran al campo.

De acuerdo con las cifras de la CORA, a mediados de 1970 casi el 38% de la fuerza de trabajo rural asalariada compuesta por . . . 335 000 personas estaba agremiada en 488 sindicatos. Sin embargo, fuentes informadas afirman que lo más probable es que el número de campesinos sindicalizados no exceda los 105 mil.

La creciente militancia campesina, la cada vez mayor actividad de los sindicatos y la labor promotora de los funcionarios de la reforma agraria polarizan la política de manera creciente hacia el campo. La fuerza de trabajo rural se vuelve conciente de su situación de explotación dentro del sistema socioeconómico “tradicional”, y define sus relaciones con los terratenientes y las clases sociales dominantes. Las clases trabajadoras rurales, concientes de su posición, optan cada vez

¹⁴ Entrevista con el senador PEDRO IBÁÑEZ, del Partido Nacional, agosto de 1968.

* En español en el original. (*N. de T.*).

¹⁵ FONDO DE EDUCACIÓN Y EXTENSIÓN SINDICAL, Unidad de Estudios, *Afiliación sindical por confederaciones*, 1969. Santiago, 1970.

¹⁶ CORPORACIÓN DE LA REFORMA AGRARIA, *Reforma agraria chilena, 1965-1970*, Santiago, 1970.

más por las organizaciones que pueden *mejorar*, a corto plazo, su posición de clase y, a largo plazo, *cambiar* su clase.

En términos absolutos, la confederación de *campesinos** organizada por el INDAP: *Triunfo Campesino*, es todavía la más importante (47 609 miembros).¹⁷ Sin embargo, en términos relativos su inscripción declinó del 52.4% en 1968 al 46.7% en 1969. La confederación más conservadora: *Libertad*, bajó apenas del 23.2 al 22.6%.¹⁸ La confederación dirigida por marxistas: *Ranquil*, aumentó su participación del 24.4 al 30.3% del campesinado organizado.¹⁹ La confederación patrocinada por los grandes terratenientes, *Provincias Agrarias Unidas*, agrupaba a menos del 1%.

Casi la mitad (47%) del incremento del número de miembros de sindicatos campesinos entre 1968 y 1969, se contó dentro de los sindicatos marxistas. Es ya un cambio muy significativo respecto a los años precedentes el hecho de que *Ranquil*, el sindicato campesino radical independiente del gobierno de Frei y dirigido por sindicalistas que se oponen a la política de éste, muestra que obtuvo la ganancia en miembros más grande de 1969. Al mismo tiempo, la confederación campesina que estuvo más influida por la antigua ala izquierda del PDC: *Triunfo* fue la que mostró declinación relativa (aunque en términos absolutos se incrementó su inscripción en 8 mil miembros).

El crecimiento de la izquierda se debió también en gran medida a la incorporación de los demócratacristianos de izquierda (MAPU) a la coalición de izquierda (*Unidad Popular*).

La escisión del PDC, sin embargo, no tuvo como resultado el rompimiento formal dentro de los sindicatos campesinos. Para mantener la lealtad de los líderes campesinos de *Triunfo* el gobierno de Frei comenzó a incrementar sus presiones sociales y económicas: empezó a atar el crédito y la asistencia técnica a la conformidad con las posiciones políticas del partido. Para ser pragmáticos, la mayor parte de los líderes de *Triunfo*, al menos aparentemente, transfirieron su lealtad de Chonchol a Frei y Tomic. Muchos de los miembros de base de *Triunfo*, sin embargo, mantuvieron su apoyo a Chonchol y el MAPU, al mismo tiempo que aceptaban la ayuda económica gubernamental. En un futuro cercano puede ocurrir una división en el seno de *Triunfo*, de lo que resultaría que una sección se iría a *Ranquil* y el resto se fusionaría con *Libertad*.

* En español en el original. (N. de T.).

¹⁷ *Afiliación sindical por confederaciones 1969, op. cit.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

El cambio de personal en el INDAP es indicativo del cambio de orientación del gobierno de Frei. El reformista agrario Chonchol fue reemplazado por Luis Marambio a fines de 1968 y éste se mantuvo ahí hasta mediados de 1969, cuando fue despedido en el momento de mayor empuje aparente de la organización que mantendría hasta cierto punto el dinamismo de su predecesor. Marambio fue reemplazado por Roberto Infante Rengifo, gran terrateniente, miembro (con una buena situación) de la asociación de terratenientes (SNA) y vicepresidente del Banco del Estado. El INDAP, bajo su nuevo jefe, terminó seriamente con las actividades organizativas de sindicatos. No obstante, algunos sindicatos desarrollaron sus propias direcciones y apoyos financieros independientes del gobierno y continúan la labor de promoción sindical. Así, a pesar de la salida de Chonchol y sus partidarios, el esfuerzo organizativo campesino continúa en actividad.

Esto contribuye a aumentar el número de campesinos sindicalizados, aunque es dudoso que muchos de los sindicatos campesinos promovidos por el INDAP puedan sobrevivir al ataque furioso proveniente de un gobierno derechista, sin el apoyo de organizaciones políticas y sociales urbanas. Muchos de los líderes campesinos, especialmente de las confederaciones *Triunfo* y *Libertad* eran capaces de mantener su posición de líderes en gran parte debido a su habilidad para resolver problemas a través de contactos dentro del gobierno demócratacristiano. Su papel dependiente frente al gobierno y la tendencia creciente, de parte de los líderes de los sindicatos campesinos, a prestarse a sí mismos al comercio político (esto es, a la obtención de favores a cambio de apoyo político) sugiere que al menos parte del movimiento sindicalista campesino podría convertirse en un apéndice burocrático del gobierno, lo que significaría que los sindicatos campesinos estarían menos interesados en impulsar la redistribución de la tierra que en obtener concesiones y consolidar sus actuales bases de apoyo.

Los líderes de la confederación *Libertad* (parcialmente financiada por la Fundación de Desarrollo Internacional: un conducto de la CIA) están a disposición del gobierno para mantener el "orden" en el campo a cambio de vehículos, apoyo financiero y respaldo gubernamental.²⁰ La situación en *Triunfo* fluctúa inmediatamente después del éxodo de Chonchol y sus seguidores, las fuerzas afines al PDC y al MAPU se equilibraron; sin embargo, a medida que la campaña elec-

²⁰ ALMINO AFONSO, *et al.*, *op. cit.*, vol. I., p. 186. Los sindicatos campesinos, que estaban asociados con *Libertad* son tratados con algún detalle.

toral de 1970 se desarrollaba los líderes se inclinaron hacia Tomic, debido a su estrecha afinidad ideológica y porque el gobierno ofreció servicios e incentivos materiales. Los líderes demócratacristianos de los sindicatos campesinos forman un grupo de movilidad ascendente: en muy corto tiempo emplearon el trampolín para pasar del más bajo *status* dentro de la sociedad a jugar un papel importante como secretarios de conflictos del gobierno nacional.

Las confederaciones contendientes concentraron sus esfuerzos organizativos, inicialmente, cerca de los centros urbanos, áreas de fuerza sociopolítica y áreas donde ya existían concentraciones de trabajadores asalariados. Sin embargo, en años recientes los sindicatos de campesinos se extendieron a lugares más distantes del campo, hasta llegar a abarcar especialmente las áreas rurales del sur no afectadas hasta entonces. El número más grande de campesinos organizados, en orden descendente, se encuentra primero en la provincia de Santiago (13 443), donde la proximidad de la capital y sus recursos políticoeconómicos son una determinante obvia;²¹ en segundo lugar, en la provincia de Talca (9 344), que es desde hace mucho un centro de organización sociopolítica campesina controlada por los demócratacristianos y los marxistas;²² en tercer lugar, en la de O'Higgins (8 588), con sus centros mineros y sus tradiciones radicales que sirven para influir y apoyar las luchas campesinas;²³ en cuarto lugar, en Nuble, una de las principales regiones más empobrecidas y explotadas ganada para la sindicalización en los primeros esfuerzos de organización de las áreas rurales y en cuyo proceso el movimiento campesino se aceleró a tal grado que en 1969 Nuble experimentó una ola de decomisaciones de tierras realizadas por campesinos.

La Confederación de los demócratacristianos conservadores: *Libertad*, es una fuerza sindical dominante en Valparaíso (81% de los campesinos sindicalizados en esa provincia), Curico (39.5%) y Talca (46.9%).²⁴ La confederación más militante, *Triunfo*, es dominante o controla cerca de la mitad de la sindicalización en Atacama (100%), Coquimbo (50%), Aconcagua (43%), Santiago (38.2%),

²¹ *Afiliación sindical por confederaciones 1969, op. cit.*

²² *Ibid.*

²³ El impacto de las comunidades mineras en el campo ha sido tratado por JAMES PETRAS y MAURICIO ZEITLIN en "Mineros y Radicalismo Agrario", en *Latin America: reform or revolution?*, Fawcett, Nueva York. (N. del Ed.) hay versión española de este libro. Puede encontrarse una reseña de este trabajo en PROBLEMAS DEL DESARROLLO, año I, No. 2, p. 135).

²⁴ *Afiliación sindical por confederaciones 1969, op. cit.*

O'Higgins (62.8%), Colchagua (41%), Linares (45.6%), Maule (68.5%), Nuble (53.3%), Malleco (95.8%), Cautin (84%), Valdivia (49.9%), Osorno (78.7%), Llanquihue (56%), Aysen . . . (100%).²⁵ La Confederación de *Ranquil* dirigida por comunistas y socialistas es dominante o controla aproximadamente la mitad de la sindicalización en Coquimbo (49.9%), Colchagua (40.4%), Concepción (52.2%), Arauco (87.2%), Bio-bio (37.9%), Magallanes (65.1%).²⁶

Las fuerzas de *Libertad* tienden a concentrarse en una base regional (Valle Central) en mayor medida que las otras confederaciones, que tienden a tener bases de apoyo más balanceadas.

Las provincias que tuvieron el más grande incremento de incorporación a los sindicatos campesinos entre 1968 y 1969 (las que experimentaron incrementos de más de 10 por ciento) fueron generalmente aquellas áreas donde anteriormente el sindicalismo campesino era débil (con menos del 23 por ciento de los trabajadores asalariados rurales organizados). Dos de las tres provincias que tenían más del 35 por ciento de los trabajadores rurales asalariados tuvieron incrementos de menos del 3 por ciento. Parece que la fase de la expansión relativamente fácil del sindicalismo llegó a su fin en algunas áreas. Probablemente ocurrirá una expansión mayor en las áreas menos organizadas, tales como Maule, O'Higgins, Valparaíso, Linares, Bio-bio, Osorno y Aysen.

La avanzada organizativa del INDAP, ocurrida entre 1966 y 1968, extendió el sindicalismo rural más allá de las áreas adyacentes a los centros sociopolíticos, hacia las regiones estrictamente rurales con muy pequeño historial previo en la lucha social. En algunas áreas el establecimiento de sindicatos demócratacristianos facilitó la entrada de los sindicatos más radicales dirigidos por los socialistas y los comunistas; en otros casos, los organizadores iniciales, una vez que establecieron su predominio, fueron capaces de mantenerlo.

Parece que los demócratacristianos, especialmente en áreas de extremo conservadurismo, legitimaron el sindicalismo campesino mediante sus esfuerzos iniciales. Sin embargo, tienen problemas para mantener su influencia desde que las demandas campesinas comenzaron a crecer y las organizaciones izquierdistas comenzaron a disputarse la lealtad del campesino.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

Síntesis. El principal cambio ocurrido en Chile durante la presidencia de Frei no se produjo en el dominio del sistema de la tenencia de la tierra, sino en la sindicalización de la fuerza de trabajo rural asalariada. El rápido crecimiento del sindicalismo fue inicialmente apoyado por todos los demócratacristianos. A medida que el movimiento creció en magnitud y militancia, se desarrolló una división respecto a las metas del movimiento. Frei y sus partidarios concibieron el sindicato como un grupo de presión dentro de la estructura tradicional. La organización del campesinado fue considerada como un instrumento para "integrar" a los campesinos en la sociedad capitalista existente, dándoles un papel limitado en la determinación de sus condiciones de empleo por parte de los empresarios rurales.²⁷ Para Chonchol y sus partidarios el sindicato era sólo un instrumento para transformar la sociedad rural, y también un sustituto del terrateniente. En concordancia con el pasado apoyo de Frei a una sociedad capitalista de tipo "pluralista" (en la que quedarían incluidos terratenientes, banqueros e industriales), Frei nunca entendió las posiciones que propuso el INDAP. Es incorrecto aseverar, como lo hacen algunos demócratacristianos de izquierda, que Frei "traicionó" su programa: él pretendía "integrar" nuevos estratos de campesinos propietarios dentro de la sociedad capitalista existente. Quienes cambiaron fueron los jóvenes demócratacristianos; bajo el impacto de la organización y la lucha campesina esos jóvenes trataron de organizar los instrumentos de la reforma agraria puesta en marcha por Frei; de ahí que resultaran progresivamente frustrados sus esfuerzos a medida que tropezaron con los obstáculos políticos creados por el gobierno de Frei. Los demócratacristianos rebeldes se comprometieron paulatinamente en una lucha por la transformación general, mientras que Frei se interesó cada vez más en limitar las consecuencias estructurales de una organización social de masas. El resultado de estas posiciones contradictorias fue el éxito de la promoción de un movimiento sindicalista campesino de masas y una muy limitada redistribución de la tierra.

²⁷ "La Reforma Agraria es un proceso en el que se respeta y garantiza el derecho de propiedad para aquellos propietarios que llenan una función social, (es decir, no solamente la de acumular tierras —hace notar la existente legislación social—) una vez otorgadas a los campesinos las retribuciones que les son propias como producto del cultivo de sus tierras y que crean estabilidad, justicia y bienestar". *Mensaje presidencial al Congreso*, 22 de noviembre de 1965.

II. DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA. 1965-1970

Durante el periodo de 1965 a 1970, el gobierno de Frei expropió 279 mil *hectáreas** de tierras de riego.²⁸ Para junio de 1970, la superficie expropiada representaba solamente el 17.5% de la tierra de riego; el gran terrateniente aún conservaba en su poder la mayor extensión de la mejor tierra del país. Durante el mismo periodo, el Gobierno expropió solamente un 12% de la tierra no irrigada (3.1 millones de hectáreas).²⁹ Los informes del gobierno no nos proporcionan datos como para precisar cuánto de esa cantidad de tierra no irrigada es apta para el cultivo.

El programa de expropiación varió considerablemente de provincia a provincia. En Aconcagua se expropió un 34.8% de la tierra irrigada mientras que en O'Higgins solamente se tomó posesión de un 9.6%.

Asentamientos familiares con la reforma agraria

La mayor falla del gobierno de Frei fue en el aspecto de colonización familiar en las tierras expropiadas por la reforma agraria.³⁰ En 1964, Frei prometió que en 1970 habría 100 000 nuevos propietarios. Para 1967, la cifra promovida se redujo hasta quedar entre 40 000 y 60 000. Finalmente, sólo 21 105 familias recibieron tierras (julio de 1970).³¹ Respecto a la población campesina total que necesita tierra, alrededor de un 8% resultó beneficiada por la "reforma agraria", y se excluyó casi un 92%. Las cifras de la CORA sobre la reforma agraria fueron manipuladas e infladas frecuentemente a fin de dar la impresión de que ocurrían cambios rápidos, especialmente entre 1968 y 1970.

Por ejemplo, si comparamos las tabulaciones de la CORA con las presentadas por el anterior director director de ese organismo, y con las recabadas directamente por su departamento de estadística advertiremos una marcada diferencia a partir de 1967.

Como puede verse al comparar el cuadro I con el cuadro II, la

* En español en el original. (*N. del T.*).

²⁸ JORGE ECHENIQUE. *Las expropiaciones y la organización de asentamientos en el periodo 1965-1970*. Universidad de Chile, 1970. Datos para 1970 proporcionados por el Depto. de Estadísticas de la CORA.

²⁹ Echenique, *op. cit.*, y Departamento de Estadísticas, CORA.

³⁰ *Ibid.*, p. 8.

³¹ Estos datos fueron proporcionados por el Departamento de Estadísticas de la CORA.

CUADRO I
FORMACION DE COLONIAS POR TRASPASO DE TIERRAS
(DE 1965 AL 14 DE JULIO DE 1970)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970**	1965-70
No. de colonias*	33	62	151	158	229	277	910
Miles de hectáreas	286.8	145.6	354.8	725.2	1 078.2	461.3	3 052.0
Irrigadas	16.2	17.3	47.7	53.7	68.4	53.3	256.7
No irrigadas	270.6	128.3	307.1	671.5	1 009.8	408.0	2 795.3
Familias beneficiadas	2 061	2 109	4 218	5 644	6 404	8 703	29 139

FUENTE: CORA, *Reforma agraria chilena 1965-1970*. Santiago de Chile, julio, 1970, p. 45.

NOTAS: * Por traspaso de tierras.

** Las cifras para 1970 fueron proyectadas. En el cuadro siguiente, la proyección está muy distante de la realidad.

CUADRO II
COLONIAS POR TRASPASO DE TIERRAS
(DE 1968 AL 14 DE JULIO DE 1970)

	1968	1969	1970	1965-70	1968-70
No. de colonias	113	209	99	421	667
Miles de hectáreas	443.0	1 103.1	328.1	1 874.2	2 661.6
Irrigadas	30.1	79.7	22.7	132.5	213.8
No irrigadas	412.9	1 013.4	305.4	1 731.7	2 437.8
Familias beneficiadas	2 915	7 315	2 487	12 717	21 105

FUENTES: Jorge Echenique, *Las expropiaciones y la organización de asentamientos en el período 1965-1970*, Universidad Chile, Santiago, 1970, p. 21. Departamento de Estadística, CORA. Los datos iniciales para enero-junio de 1970, proceden del personal de este departamento.

CORA manipuló los datos de 1968 y 1969 para dar la impresión de que había un incremento *continuo* en actividades relacionadas con la reforma, cuando de hecho lo que hubo fue una declinación en 1968 seguida por un ascenso en 1969. Más importante aún, los datos publicados para 1970 fueron muy exagerados, probablemente para satisfacer las necesidades de la campaña presidencial de los demócrata-cristianos.

El programa de reforma agraria se enfrentaba entonces a la torzada resistencia de los terratenientes: los funcionarios de la CORA fueron atacados; los terratenientes se armaron y se prepararon para luchar contra la expropiación. Comparativamente los primeros años de la reforma agraria fueron hasta cierto punto fáciles. Desde principios de 1965 hasta julio de 1967, se expropió la tierra bajo las leyes de reforma agraria de 1962. La mayor parte de las expropiaciones se llevaron a cabo en fincas abandonadas o que operaban ineficazmente. Las expropiaciones de tierras de riego al amparo de la vieja ley³² representaron casi la mitad (47%) de todas las tierras expropiadas de ese tipo. Bajo la nueva ley puesta en vigor en julio de 1967, el gobierno continuó la expropiación de tierras que no estaban eficientemente cultivadas (20% de las posesiones expropiadas desde julio de 1967), pero empezó a realizarse la expropiación de otras tierras. En muchos casos de expropiación (37%), los propietarios ofrecieron vender sus posesiones al gobierno en vista del alto precio que este estaba dispuesto a pagar.³³ Sin embargo, esta opción se agotó rápidamente y cada vez quedaron menos propietarios que quisieran vender sus *fundos*. De ahí que el proceso de reforma y el traspaso de tierras amainara considerablemente durante 1970. Por otra parte, la presión de los campesinos y de los sindicatos de éstos se incrementó: la decomisación de tierras se multiplicó durante 1968 y 1969. En mayo de 1970 se lleva a cabo una histórica huelga general a escala nacional de todos los sindicatos campesinos, en demanda de la aceleración de la reforma agraria, así como para dar fin a la ilegal resistencia armada por parte de los grandes terratenientes.

Los campesinos y sus sindicatos fueron cada vez más a la acción directa, radicalizaron sus demandas y buscaron apoyo de la izquierda marxista. Bajo el gobierno de Frei, las reformas prometidas sirvieron solamente para fomentar las esperanzas campesinas y para provocar la resistencia del ala derecha. Un antiguo alto funcionario de la CORA,

³² ECHENIQUE, *op. cit.*, p. 4.

³³ *Ibid.*, pp. 4-6.

que trabajó durante los tres primeros años del gobierno de Frei, hace notar:

En términos generales se podría concluir que los campesinos, a través de diversas formas de comportamiento, han participado en la realización de las expropiaciones, pero excepción hecha de algunos dirigentes de colonias formadas por traspasos de tierras de algunas zonas, las organizaciones más representativas de los trabajadores agrícolas no han tenido participación alguna en el programa o formulación de los criterios y acuerdos relativos a las expropiaciones.³⁴

La política de gobierno de Frei consistía en crear una nueva clase media de empresarios agrícolas al lado de la gran hacienda eficiente. Los sindicatos servirían solamente como instrumentos para mejorar los niveles de vida del resto de los campesinos. Los pocos miles de éstos que recibieron tierras, experimentaron un incremento sustancial de su nivel de vida. El costo de la reforma medido por los pagos a los terratenientes y el financiamiento del desarrollo posterior a la reforma llevó a sus límites los recursos del gobierno. El programa de reforma agraria del gobierno de Frei creó un nuevo estrato de campesinos

CUADRO III
VOTOS MASCULINOS PARA CANDIDATOS PRESIDENCIALES EN
LAS PROVINCIAS RURALES DURANTE LA ELECCION DE 1970³⁵

	<i>Allende</i> (izquierda)	<i>Alessandri</i> (derecha)	<i>Tomic</i> (centro)
Coquimbo	24 859	13 406	11 600
Aconcagua	11 767	8 967	8 879
O'Higgins	24 719	14 350	13 969
Colchagua	9 361	9 345	7 428
Curico	7 487	5 758	4 510
Talca	15 249	8 476	8 828
Linares	9 758	10 061	7 896
Maule	4 837	4 828	3 337
Nuble	16 794	15 972	12 987
Bio-Bio	10 998	9 401	6 815
Malleco	8 892	9 910	8 056
Cautin	16 209	26 305	21 295
Valdivia	16 369	14 847	11 851
Osorno	9 074	10 291	8 039
Totales	186 373	161 917	135 490

³⁴ *Ibid.*, pp. 11-12.

³⁵ *El Siglo*, 6 de septiembre de 1970.

medios relativamente mejorados, que ahora emplean trabajadores, imitan a los viejos terratenientes y en muchos casos aprueban la dirección política de éstos. Por otra parte, Frei permitió que un vasto número de campesinos sin tierra se sindicalizaran, sin satisfacción de sus demandas básicas.

La política de Frei polarizó al campo y con ello se cortaron de raíz las bases de apoyo para los "centristas" demócratacristianos. El voto de los campesinos económicamente activos —en su mayor parte varones— favoreció a la izquierda (ver cuadro III); el ala derecha obtuvo el apoyo precisamente en las áreas donde el sindicalismo era débil y entre los pequeños agricultores poco afectados por las nuevas organizaciones rurales.

Allende ganó la mayoría de los votos masculinos en diez de las catorce provincias rurales... Alessandri capturó las cuatro restantes. El demócratacristiano Tomic fue el que menos votos obtuvo en 12 de las catorce provincias. El campo se polarizó hacia la izquierda con una significativa mayoría. Es conveniente recordar que la misma campaña de Tomic fue decisivamente más radical que la de Frei (el primero prometió acelerar la reforma agraria). En otras palabras, el voto antirreformista (en el medio rural) sólo llegó al 36% (porcentaje de Alessandri).

Está claro que para 1970 el campo chileno estaba ya muy politizado y listo para un rápida y verdadera transformación de la tenencia de la tierra, tarea que el nuevo presidente socialista Salvador Allende tendrá que enfrentar, siempre y cuando asuma el poder. La victoria de Allende y los trabajadores rurales que respaldaron su candidatura tiene como designio la efectiva realización de la transformación que Frei prometió, pero que nunca llevó a cabo.

Lo que es igualmente obvio, sin embargo, es que los terratenientes están ahora respaldados por las élites económicas urbanas que están alertas en virtud de las pérdidas provocadas por las nacionalizaciones patrocinadas por el gobierno. Confiadas en su control sobre las instituciones económicas (bancos y fábricas) esas élites comienzan ya a aplicar presiones económicas: retiran capitales y cierran empresas con la esperanza de provocar una crisis y una intervención militar.³⁶ Un golpe del ala derecha, sin embargo, sería resistido por la gran mayoría del pueblo (izquierdistas y demócratacristianos) que votaron contra la derecha. En un país donde la burguesía predica desde hace mucho tiempo la obediencia a la ley y la constitución (de acuerdo

³⁶ *Nación*, 8 de septiembre de 1970, p. 1.

a su conveniencia), un golpe del ala derecha podría hacer estallar una serie de conflictos que podrían llevar a la guerra civil. Los militares parecen estar divididos entre quienes están a favor de un golpe y quienes son "constitucionalistas".

Para el ala derecha y los grandes terratenientes, el tiempo se acaba, el pánico sienta sus reales. La revolución agraria está a las puertas de la *Casa Grande*. La última esperanza para la élite económica reside en los demócratacristianos que se preparan para crear una multitud de problemas en el periodo poselectoral, sin excluir ciertas maniobras que podrían minar la victoria de Allende.