

LOS PARTIDOS FRENTE A LA CUESTIÓN AGRARIA EN CHILE, 1967-1973

Octavio Avendaño (oavendan@gmail.com)
Universidad Alberto Hurtado

El presente artículo analiza la disputa por la representación en el sector rural durante el período de implementación de la reforma agraria y de la ley de sindicalización campesina. Se trata de un período marcado por el intento de algunos partidos de profundizar la distribución de tierra, así como por el protagonismo que adquiere el movimiento campesino. Los partidos promueven la reforma y la organización campesina con la finalidad de ampliar sus bases de apoyo, en un escenario que estimula la competencia y obliga a modificar el contenido de las fracturas que inicialmente aspiran a representar. A lo largo de este artículo, se destacan las divergencias que se generan entre los partidos en torno al problema agrario, junto a los nuevos conflictos desencadenados a raíz de la distribución de tierra.

Palabras clave: Partidos, Reforma agraria, Organizaciones campesinas, Revolución en libertad, Unidad Popular

THE POLITICAL PARTIES AGAINST THE AGRARIAN QUESTION IN CHILE, 1967-1973

This article examines the dispute over representation in the rural sector during the implementation of agrarian reform and the peasant unionization law. It is a period marked by the attempt of some parties to deepen land reform and by the increasing prominence of the peasant movement. The parties promoted reform and peasant organization in order to expand their support base, in context that encouraged competition and modified divisions they were intended to represent. Throughout this article, the differences between political parties around the agrarian problem are emphasized, together with new conflicts triggered following the distribution of land.

Keywords: Political parties, agrarian reform, peasant organizations, Revolution in Liberty, Popular Unity

Introducción¹

La reforma agraria y la sindicalización campesina son dos de los temas más controversiales que marcaron la historia política e institucional chilena durante el siglo XX. Aparte del significado que tuvo la reforma agraria para la modernización del sector rural, como fue analizado en estudios posteriores (Cereceda y Dahse, 1980; Ortega, 1987; Gómez y Echenique, 1988; Valdés y Araujo, 1999; PNUD, 2008), se reconocen otro tipo de implicancias de orden político como la defensa de intereses de los agricultores, el accionar de las organizaciones gremiales, y el propósito de los partidos por conquistar el voto de la población campesina. Existen varios estudios sobre el protagonismo alcanzado por el movimiento campesino a partir de los años sesenta (Affonso, *et al.*, 1970; Loveman, 1976; Bruna, 1985; Gómez, 2003). La mayoría de esos estudios se focalizan en contextos territoriales específicos, como determinadas haciendas y valles de la zona centro-sur (Zemelman y Petras, 1972; Tinsman, 2009; Calderón y Fahrenkrog, 2012). Con excepción de un primer acercamiento efectuado por Kaufman (1972), no existen estudios detallados sobre las propuestas formuladas por los partidos en materia de distribución de tierra, durante ese período, ni acerca del rol que ellos tuvieron en la organización del campesinado. Incluso, el estudio de Kaufman se concentra en las políticas agrarias implementadas durante los gobiernos de Jorge Alessandri (1958-1964) y Eduardo Frei (1964-1970), destacando en menor medida el protagonismo que tuvo la oposición en la segunda fase de esta última administración.

A lo largo del presente artículo se analiza la disputa entre los partidos por la representación política en el sector rural, a partir de la aprobación de la ley 16.625 de sindicalización campesina, en abril de 1967, y la ley 16.640 de reforma agraria, puesta en vigencia en julio de ese mismo año. Como hipótesis general, se sostiene que tanto la política de distribución de tierra como el fomento de la sindicalización van configurando un nuevo escenario para la competencia política (Baland y Robinson, 2004). A raíz de lo mismo, los partidos contribuyen a modificar el carácter de las fracturas que inicialmente aspiran a representar, como consecuencia de los cambios que experimentan sus propuestas y líneas programáticas.

¹ Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto Fondecyt regular 1140639, titulado: "Representación de intereses en Chile". El autor agradece los comentarios de los evaluadores anónimos de la Revista Política.

Como lo ha mostrado la bibliografía más especializada en Chile, la situación del agro, antes y después de la reforma, estuvo lejos de ser un problema meramente económico y técnico (Urzúa, 1973; Loveman, 1976; Bengoa, 1988, 1999; Bauer, 1994; Martínez y Díaz, 1995; Valdés y Araujo, 1999). Las grandes propiedades constituyeron una importante fuente de poder político desde los inicios del siglo XIX, y los posteriores intentos de su disolución generaron reacciones de todo tipo. Hasta inicios de la década de 1960, la situación del agro obedecía en gran medida al comportamiento manifestado por los principales partidos, ya sea a través de omisiones, acuerdos y propuestas de intervención. De hecho a fines de la década de 1930, fueron los propios partidos, mediante negociaciones entre ellos y con las organizaciones del empresariado, quienes deciden postergar la reforma agraria y la sindicalización campesina. Pese a que los partidos Comunista (PC) y Socialista (PS) contemplaban la reforma agraria en sus propuestas programáticas iniciales, en 1938 negocian con la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) con el fin de asegurar el apoyo de esta organización gremial al proyecto de industrialización del gobierno del Frente Popular (Affonso, *et al.*, 1970: 31ss; Drake, 1978: 218ss). A cambio de ese apoyo, los partidos de izquierda se comprometieron a no impulsar la reforma agraria ni la sindicalización de los trabajadores agrícolas.

El interés de los partidos por el mundo rural cambia de manera significativa a partir de los años sesenta. Dos hechos contribuyen a este mayor interés. En primer lugar, la reforma electoral de 1958 que establece la “cédula única” para todos los votantes. Con esta reforma el voto se hace libre y secreto, se reduce el cohecho y la posibilidad de controlar la decisión de los electores. De manera que la “cédula única” redujo el control y la influencia de los partidos de derecha en las zonas rurales, estimulando con ello mayor competencia electoral (Baland y Robinson, 2004; Gamboa, 2011)². En segundo lugar, se fue generando un amplio consenso sobre los problemas estructurales que evidenciaba el sector rural, los que debían ser revertidos a través de la reforma agraria (Barracough y Fernández, 1974; Ortega, 1987; Huerta, 1989). En términos económicos, la gran propiedad agrícola limitaba la creación de un mercado interno y, con ello, impedía la profundización del modelo de industrialización sustitutiva. En términos sociales, la concentración de la

² Como ha descrito Gamboa (2011:171): “La derecha entendió que la reforma propuesta era un intento directo de afectar su potencial electoral. Esto quedó de manifiesto en la reacción de la prensa derechista, que calificó al Bloque como una alianza sin consistencia ideológica, y que su propuesta de reforma era una maniobra ‘pequeña y mezquina’ resultado de la demostración de superioridad electoral de Alessandri”.

propiedad, restringía el acceso a la tierra y generaba el deterioro de las condiciones de vida, especialmente, de quienes dependían de la producción minifundista.

La reforma agraria introduce cambios en el contenido de las demandas de los trabajadores rurales. La demanda inicial por mejores condiciones salariales, fue dando paso a una presión por la incorporación en la asignación y distribución de tierra. De manera paralela, las condiciones ofrecidas por la nueva ley de sindicalización facilitan la creación de organizaciones, e instancias de coordinación territorial, como ocurrió con la creación de federaciones y confederaciones campesinas (Affonso, *et al.*, 1970; Loveman, 1976; Bruna, 1985; Gómez, 2003). Las confederaciones tendieron a reflejar el vínculo que se fue estableciendo entre los partidos y las organizaciones campesinas. De hecho, y tal como se verá en este artículo, su crecimiento estuvo condicionado a la participación de los partidos en el gobierno y la conducción de la reforma agraria.

Las acciones que emprenden las organizaciones campesinas, y en particular el protagonismo que adquieren las confederaciones que operan a escala nacional, definen una nueva fase de conflicto y de representación política. Se incrementan las movilizaciones y a medida que avanza el proceso de reforma agraria, desde el gobierno de Frei (1964-70) hasta el de la Unidad Popular (UP) (1970-73), se modifican los objetivos y los contenidos de las demandas. De este modo, se va pasando de reivindicaciones de tipo salarial, o que apuntan a mejores condiciones laborales, a otras que se orientan al acceso a la tierra, junto a una mayor celeridad en el ritmo de las expropiaciones. Por tanto, en función de los objetivos que establecen los partidos, se generan nuevas fracturas con el fin de asegurar mayor presencia y representación de las organizaciones campesinas.

1. Representación política, cambio estructural y organización campesina

Existe una importante literatura que da cuenta de los cambios que experimenta el sistema de partidos en función de factores de carácter estructural. Conocido es el aporte realizado por Lipset y Rokkan (1967) al introducir el concepto de clivaje, o fisura generativa, en base a la cual se erige la representación partidaria. Para Lipset y Rokkan los partidos se alinean y asumen la competencia en función de fisuras que existen en la sociedad. Tales fisuras, o situaciones de conflicto estructural, pueden ser de carácter religioso, demográfico, o de clases. Los partidos tienden a representar los intereses de aquellos sectores que se ubican en uno de los lados de la fisura, y definen con el mismo propósito sus líneas programáticas. Siguiendo interpretaciones

posteriores, esta forma de concebir la representación puede resultar determinista ya que le resta importancia a la capacidad que tienen los partidos para mantener vigente una determinada fisura, introducir otras, moderar e incluso exacerbar las situaciones de conflicto existentes (Torcal y Mainwaring, 2000; Deegan-Krause y Enyedi, 2010). Visto así, sería limitada una perspectiva estructuralista para entender e interpretar la generación de fisuras en el sector rural.

Por otro lado, también resulta discutible la interpretación de Scully (1992) acerca de la fisura que se genera en los años sesenta, a propósito del problema agrario, como una proyección de aquel conflicto de clases que venía predominando desde 1920. Según Scully: “Sólo a partir de la década de 1950, con la erosión en el campo de formas de control de antigua data, y la difusión de nuevas formas de organización política y social en el sector rural, pudieron los partidos que tenían una agenda de clase trabajadora penetrar el electorado rural” (Scully, 1992: 13). Scully no advierte que en realidad fueron los propios partidos de izquierda quienes postergaron, desde fines de los años treinta, la reforma agraria y la sindicalización campesina (Affonso, et al., 1970; Faletto, et al., 1972; Loveman, 1976; Moulian, 2006). A ello habría que agregar que fueron los propios partidos de izquierda quienes, desde muy temprano, asumieron un discurso abiertamente “obrerista”, que ponía énfasis en el potencial de la clase obrera urbana, industrial y minera, restándole importancia política al campesinado, al inquilinaje y al resto de los trabajadores rurales (Drake, 1978). El mismo fenómeno se había registrado previamente en la izquierda europea, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, por el aumento de los trabajadores asalariados provocado por la revolución industrial y la creciente urbanización (Crouch, 1996). Resultado de ese descuido fue la influencia que tuvieron los partidos social-cristianos en la promoción del cooperativismo agrario.

Por otra parte, cabe considerar la forma de vinculación que los partidos despliegan con el campesinado y los trabajadores rurales en general. Siguiendo a Kitschelt (2000) y a Kitschelt y Wilkinson (2007), se podría decir que los partidos desplegaron vínculos formales e informales, de carácter programático y mediante redes clientelares que se fueron estrechando en la medida que los partidos participaban del gobierno y de las instituciones destinadas a implementar la política agrícola. Desde fines de los años cincuenta, los partidos no solamente se vinculan electoralmente con el campesinado sino que lo organizan en función de sus propios objetivos y proposiciones. Como ha indicado Kay, el movimiento campesino en Chile se va a caracterizar por la “continua influencia de los partidos políticos urbanos, de los sindicatos de la clase trabajadora urbana, de un estado de orientación y basamento urbano” (Kay, 1986:

146). Será por tanto un movimiento marcadamente dependiente de los partidos y de la relación que establece con las distintas agencias estatales. Eso explica, de acuerdo a Kay, por qué en Chile no se dieron condiciones para una revolución agraria, ni tampoco el desarrollo de un movimiento campesino independiente de los partidos y del Estado.

2. Los partidos y los cambios estructurales en el agro

Después de la victoria obtenida por Eduardo Frei en las elecciones presidenciales de 1964, su gobierno se esmera por hacer realidad aquello planteado durante la campaña electoral: la reforma agraria y la organización de los trabajadores del agro. Para lograr este propósito y careciendo de una legislación adecuada, Frei se amparó en el marco institucional y normativo establecido en el gobierno anterior. Su antecesor en el gobierno, Jorge Alessandri, había implementado la primera reforma agraria, que en estricto rigor terminó siendo una limitada política de colonización en terrenos fiscales, conocida como la “reforma de macetero”. En el marco de este primer proceso de reforma fueron creadas dos instituciones que pasaron a ser fundamentales a partir de 1964: la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

Antes de la aprobación de la ley de reforma agraria propuesta por el gobierno de Frei, los artífices de esta política y encargados de su ejecución se vieron enfrentados a un primer problema de carácter legal y estructural. Los positivos resultados obtenidos por el PDC en las elecciones parlamentarias de 1965 hicieron inminente la aprobación del proyecto de reforma, cuestión que alertó a muchos latifundistas y propietarios de grandes extensiones territoriales, quienes adoptaron una serie de medidas preventivas. La medida más importante fue el inicio de un proceso de subdivisión de las grandes propiedades que, de acuerdo a ciertas estimaciones, comprendió a 41 haciendas que abarcaban un total de 32.731,49 hectáreas (Gómez, 1986: 13). El proceso de subdivisiones se detuvo una vez aprobada la ley 16.640 de reforma agraria, en julio de 1967.

La ley 16.640 planteaba que serían expropiados todos aquellos predios mayores a ochenta (80) hectáreas de riego básico (HRB), que estuvieran mal trabajadas y explotadas. Con estos requisitos, se excluían de las expropiaciones a las grandes propiedades ubicadas en la zona del secano costero y cordillerano. Además, planteaba que una vez efectuada la expropiación de un fundo o hacienda, correspondía a la CORA proceder a organizar asentamientos, que consistían en propiedades colectivas

de carácter transitorio³. La CORA y el INDAP debían procurar el apoyo crediticio y técnico de los asentados. Solamente podían formar parte de los asentamientos aquellos trabajadores que estaban ligados directamente con las haciendas —tales como los inquilinos y los asalariados permanentes—, pero se excluía a los afuerinos y al resto de los jornaleros temporales.

Antes de la aprobación de la ley 16.640, la reforma agraria no se planteaba sólo en términos productivos y técnicos sino también en términos políticos. Para la izquierda, la reforma agraria permitiría culminar el desplazamiento de los sectores oligárquicos iniciado en las primeras décadas del siglo XX (Drake, 1972; Loveman, 1976). También permitiría profundizar la modernización iniciada a fines de los años treinta, que dejaba postergada a una parte de la sociedad rural chilena, debido a la presencia de la gran propiedad agrícola. En el nuevo contexto, ya no era posible ni estimular el desarrollo ni mejorar la condición de campesinos y trabajadores agrícolas sin pensar en la modificación de la estructura de propiedad. Hacia mediados de los años sesenta, existía plena conciencia de la reacción que iba a generar la expropiación de grandes predios en los terratenientes y empresarios agrícolas más tradicionales (Affonso, *et al.*, 1970; Kaufman, 1972; Loveman, 1976; Correa, 2004). Así, se asume que para el éxito de la reforma es indispensable el fomento de la participación y la organización de los campesinos.

A inicios del gobierno de Frei, existía un amplio apoyo a la implementación de la reforma agraria tanto de parte del PDC como de los partidos de izquierda, comunista (PC) y socialista (PS). Sin embargo, en sus líneas programáticas y en las propuestas de cambio social, esos partidos diferían entre sí respecto al significado de la reforma agraria. Para el PDC, la reforma agraria, junto a otras medidas que planteaba en relación al cobre, el sistema tributario, la banca y la ampliación de la cobertura educacional, estaban pensadas en el marco de la “revolución en libertad”, que concebía los cambios estructurales por la vía constitucional y el apoyo de las mayorías (Huerta, 1989:184). Una vez en el gobierno, los representantes del PDC sacaron a relucir lo que estaba significando para la economía chilena la importación anual de productos agrícolas. Según explicaba el nuevo Ministro de Agricultura, “con lo que ha gastado Chile en importaciones agrícolas durante los últimos catorce años podrían haber sido utilizado en construir dos fundiciones de acero, tres plantas de celulosa, tres refinerías de azúcar, dos refinerías de petróleo y una planta de

³ Los asentamientos mantenían la condición de propiedad colectiva por un plazo de cinco años. Después de ese período, los campesinos beneficiarios decidían si seguían bajo esa misma modalidad, o si optaban por la asignación individual de pequeñas propiedades.

procesado del cobre” (Citado por Grayson, 1968: 430). Tal como lo planteaban las corrientes estructuralistas influyentes en la CEPAL, la política de distribución de la tierra permitiría elevar la productividad, aumentar el poder adquisitivo en la población rural y, consecuentemente, la ampliación del mercado interno.

El PC consideraba que la reforma agraria permitía enfrentar las limitaciones de acceso y la usurpación de tierra, que el gran latifundio había generado a la población indígena y a los campesinos de las otras provincias de la zona centro-sur. Su aplicación representaba una respuesta efectiva a los anhelos y demandas que el movimiento campesino estaba manifestando desde inicios del gobierno de Frei. Por ende, planteaba que en lo inmediato: “La campaña electoral municipal en la comunas rurales debe estar profundamente ligada a las reivindicaciones de las masas campesinas y al cumplimiento de las tareas señaladas” (*Principios*, N°117, enero de 1967, p. 32). En el PS, se sostenía que era básico apoyar iniciativas orientadas a “introducir un mejoramiento a favor de los intereses de los campesinos”. Sin embargo, establecía una diferencia respecto de la política de reforma agraria definida por el gobierno. Según lo acordado en el Pleno Nacional de ese partido celebrado en marzo de 1966, “una auténtica reforma agraria no puede pretender ser una solución real sin cambiar radicalmente la estructura económica-social del país” (Jobet, 1987: 303). Junto con mejorar la condición de la población campesina, en el mismo documento se planteaba que la reforma agraria debería garantizar un desarrollo racional y moderno de la agricultura. Al mismo tiempo, la reforma tendría que poner término “al actual régimen feudal del latifundio” (Rodríguez, 1966: 21)⁴.

El mayor cuestionamiento a la reforma agraria venía de los partidos de derecha y las grandes organizaciones empresariales, entre ellas la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y otras organizaciones de propietarios agrícolas de la zona centro-sur (Kaufman, 1972: 162ss). Hacia mediados de los años sesenta, sectores de la derecha comenzaron a realizar una férrea campaña por el derecho de propiedad, para evitar que se concretara un proyecto de reforma agraria que contemplaba la expropiación de predios agrícolas. Es así como un grupo católico-integrista que surge a inicios de esa década, dedicado en un primer momento a publicar la Revista *Fiducia*, difunde a través de ese medio artículos en donde rechazan toda medida que atentara contra

⁴ Ese mismo año, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) manifiesta una postura mucho más radical en relación a la reforma agraria. Según se señalaba en uno de sus órganos de difusión, “no puede haber Reforma Agraria en el país sino como parte integrante de un proceso revolucionario que liquide al imperialismo y al capitalismo” (*El Rebelde*, N° 34 enero de 1966).

lo que consideraban resultado del trabajo y del desempeño individual, amparándose en las teorías del “derecho natural” (Torres, 2014: 275-276). La defensa de los valores tradicionales y de la propiedad, por parte de ese grupo, se proyectó durante todo el período en que fue implementada la reforma agraria. En los primeros años del gobierno de Frei, los dirigentes del Partido Nacional (PN), creado en 1966, se opusieron tajantemente a la reforma del artículo 10 de la Constitución, ya que con eso sería posible la expropiación de los predios agrícolas. Tras la aprobación de la ley 16.640, en 1967, los nacionales expresaron un abierto rechazo a la reforma agraria declarándose “defensores de la propiedad privada” como fuente “de la libertad y la dignidad humana” y planteando que la medida adoptada por el PDC resultaba “provocadora del temor y la inseguridad” (Arellano, 2009: 161).

En la dirigencia de la SNA se planteaba un tipo de reforma que en vez de expropiaciones pusiera su acento en la tecnificación y el aumento de la producción. Asimismo, manifestaba su desconfianza respecto a la capacidad empresarial de los nuevos propietarios, de origen campesino, que surgieran como consecuencia de la reforma. Según se decía en la Revista *El Campesino*, perteneciente a la SNA, no era lo mismo pensar en aumentar el número de propietarios que el número de empresarios. En tal sentido, afirmaba que el gobierno actuaba de manera apresurada al aplicar la ley 16.640, poniendo incluso en riesgo el abastecimiento de alimentos para el conjunto del país. Se decía textualmente: “La caprichosa eliminación de agricultores y su reemplazo por futuros nuevos propietarios que pueden resultar buenos o malos agricultores, ¿no está, además, amenazando la futura alimentación de la población?” (*El Campesino*, N° 1, enero de 1968). Finalmente, la SNA señalaba que la reforma vulneraba el derecho de propiedad, desconociendo el esfuerzo y los logros que había detrás de los grandes productores: “No pueden desconocerse, de buena fe, las razones que justifican que el Estado, la Iglesia o algunos particulares hayan sido poseedores de mayores extensiones de tierras. Los primeros las conquistaron o las heredaron; estos últimos las hicieron fértiles, regándolas y limpiándolas” (*El Campesino*, N° 1, enero de 1968)⁵.

⁵ Uno de los dirigentes del PN, Sergio Onofre Jarpa, reafirma esa crítica hacia la reforma agraria al recordar dicha experiencia muchos años después. En palabras del propio Jarpa: “Me parecía interesante que se fuera fortaleciendo una clase media de propietarios campesinos, aunque cabe destacar que en Chile ya se estaba produciendo, a causa de las leyes de herencia y de las facilidades existentes para dividir predios (...) Pero la reforma agraria del gobierno demócratacristiano tuvo motivaciones políticas y clasistas (...) se organizó una violenta campaña para asesinar la imagen de los agricultores presentándolos como un sector retardatario y abusivo. Se silenció la inmensa obra de progreso que habían realizado para limpiar, emparejar, regar, apotrerar y cultivar los campos vírgenes chilenos” (Arancibia et al., 2002: 98-9).

Cabe señalar que al cuestionar el proyecto de reforma agraria la SNA, a inicios del gobierno de Frei, polemizaba no sólo con el PDC y los partidos de izquierda sino también con otros gremios empresariales. En declaraciones difundidas por *El Mercurio*, en diciembre de 1965, los empresarios más dinámicos ligados a la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y a la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), veían con mucho optimismo la aplicación de la reforma agraria. Consideraban que la reforma “afecta al latifundio improductivo en manos de trasnochados e ineficientes terratenientes”. Por ende, aspiraban a “desarrollar el capitalismo en el campo, lo que les permitirá extender paulatinamente el mercado para los productos industriales” (Barraclough y Fernández, 1974: 5). La opinión de los grandes empresarios industriales cambia hacia 1969, cuando ven que las expropiaciones llevadas a cabo por el gobierno estaban afectando también a los empresarios agrícolas más eficientes.

El programa de Frei contemplaba beneficiar a cerca de cien mil (100.000) familias con el proceso de reforma agraria. Sin embargo, al final de su mandato se logró beneficiar a poco más del 20% (Cuadro 1), lo cual desencadenó una serie de conflictos en el sector rural. Tales conflictos se expresaron a través del aumento de las huelgas y de las ocupaciones o “tomas” de fundos. Cabe destacar que, en su mayoría, las movilizaciones emprendidas por las organizaciones campesinas —que se crearon tras la promulgación de la ley 16.625 de sindicalización, en abril de 1967—, no tuvieron por finalidad el acceso a la tierra. Buena parte de las acciones del movimiento campesino se orientaron a mejorar los salarios, conseguir la seguridad social y hacer efectivo el cumplimiento de leyes sociales (Kay, 1986: 150). Las “tomas”, que tuvieron por finalidad acelerar la reforma agraria, se concentraron entre 1969 y sobre todo en 1970 (Marín, 1973; Bruna, 1985). De las “tomas” que se produjeron en 1970, sobresalieron aquellas impulsadas por el Movimiento Campesino Revolucionario (MCR), creado a mediados de 1970 en la zona de Cautín, por iniciativa de dirigentes del MIR. El MCR estuvo conformado principalmente por campesinos de origen mapuche y, desde el momento mismo de su creación, impulsó las llamadas “corridas de cercos”, que consistieron en la ocupación de tierras a fin de conseguir su rápida expropiación.

Cuadro 1
Número de expropiaciones y de familias beneficiadas

Años	N° de predios	Superficies en hectáreas (miles)			N° de familias beneficiadas
		Riego	Secano	Total	
1965-1970	1.408	290.6	3.273.9	3.564.5	20.976
1970-1973	3.628	394.5	5.190.8	3.564.5	33.948
Total	5.036	685.1	8.464.7	9.149.8	54.924

Fuente: Barraclough y Fernández (1974: 75, 85); Huerta (1989: 327)

Con la llegada de la UP y de Allende al gobierno a fines de 1970, la reforma agraria adopta mayor celeridad, en comparación con lo que se había efectuado entre 1967 y 1970. Con Allende, la reforma agraria se profundiza pero en base a la legislación existente, aprobada y puesta en vigencia el año 1967 (Barraclough y Fernández, 1974; Huerta, 1989: 316ss)⁶. Un año antes de la finalización del gobierno de Frei, en 1969, el Congreso Nacional había aprobado la ley 17.280, llamada “ley Aylwin”, destinada a agilizar las expropiaciones de los predios, incluyendo aquellos que fueran “tomados” por los trabajadores. En relación a la administración de Frei, durante el gobierno de Allende no se introdujo ninguna modificación sustantiva sobre cómo implementar la política agraria, salvo en la organización del sector reformado, al ser creados los Centros de Reforma Agraria (CERAS) y los Centros de Producción (CEPROS). Los CERAS operaban bajo la misma lógica de los asentamientos. Consistían en propiedades colectivas, de carácter transitorio, que permitían unir a varios fundos colindantes que habían sido expropiados o que se pretendía expropiar. De ese modo se racionalizaba el uso de la infraestructura y el capital. Los CEPROS llegaron a ser verdaderas fincas estatales, y se destinaban a la producción agroindustrial. Eran financiados por el Estado, manejados por técnicos y expertos, y en ellos los campesinos mantenían una relación de tipo salarial.

El gobierno de la UP impulsa una serie de iniciativas destinadas a profundizar la reforma agraria y a promover la participación campesina. Las presiones que se habían generado en la Araucanía, mediante las “corridas de cercos” (Bengoá, 1999: 120ss), llevó a las nuevas autoridades a intervenir de manera rápida y directa en esa zona. Al momento de asumir el nuevo Ministro de Agricultura, Jacques Chonchol, hizo instalar en Temuco las oficinas y principales dependencias de su cartera, y desde esa

⁶ En una entrevista realizada a Jacques Chonchol, antes de asumir como Ministro de Agricultura, sostuvo que ya existía una ley de reforma agraria y que por tanto: “No hay que crear una nueva. Ya está modificado el derecho de propiedad en la Constitución” (*El Siglo*, septiembre 22 de 1970).

ciudad decidió dirigir la política agraria de todo el país. Con este tipo de medidas, el gobierno intentaba demostrar el compromiso que tenía frente a la reforma agraria, pero sobre todo con las demandas de los campesinos de origen mapuche.

En los dos primeros años, el gobierno aceleró el número de expropiaciones, al punto que hacia fines de 1972 el latifundio prácticamente había desaparecido en las zonas de riego y de mayor productividad. Sin embargo, existían enormes diferencias entre los partidos de la UP acerca de cómo concebir e implementar la reforma agraria. Tales diferencias surgieron desde el primer momento entre quienes planteaban respetar el programa de gobierno y el llamado “polo revolucionario”, integrado por el MIR, el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) y la facción del PS liderada por Carlos Altamirano, que apelaba a una mayor celeridad y profundización de las expropiaciones. A estas discrepancias se suma la crítica que hacían las confederaciones campesinas ligadas al PDC, y el fuerte rechazo manifestado por el empresariado agrícola.

De parte de la oposición, una de las críticas más frecuentes tenía que ver con el exceso de burocracia y la forma de trabajo de los CERAS y los CEPROS. En 1971, las confederaciones controladas por el PDC —Triunfo Campesino, Libertad y Sargento Candelaria— formularon de manera categórica ese tipo de críticas. Después de una reunión ampliada de la Confederación Libertad, efectuada en septiembre de ese año en la Provincia de Ñuble, sus dirigentes sostenían respecto al funcionamiento de los CERAS y CEPROS: “Los campesinos no queremos ser asalariados de nadie, ni del patrón momio que nos ha venido explotando durante generaciones, ni del Estado, cuyo único rostro es el de los burócratas y de los funcionarios políticos. Nosotros queremos ser los dueños de nuestro propio destino” (*El Mercurio*, septiembre 21 de 1971). Esta demanda emergió con fuerza en el sector reformado, especialmente en aquellas unidades en que sus beneficiarios pertenecían a las organizaciones de la oposición.

3. Los partidos y la organización del campesinado

3.1 Vínculos con las confederaciones y el movimiento campesino

La reforma agraria se hizo efectiva en el momento en que se había aprobado la ley 16.625 sobre sindicalización campesina. Esta ley, que había sido enviada para su discusión parlamentaria en octubre de 1965, autorizaba la formación de sindicatos de trabajadores y empleadores agrícolas. Para el caso de los primeros se exigía

un mínimo de cien trabajadores, mayores de 18 años, sin importar el sexo, y que perteneciera a cualquiera de las categorías laborales que se desempeñaban dentro de un predio agrícola: medieros, inquilinos, voluntarios, asalariados, entre otros. Los sindicatos se organizaban a nivel comunal, lo que permitía integrar a varios trabajadores de distintos predios. Además, permitía la creación de federaciones y confederaciones nacionales.

Cuadro 2
Confederaciones sindicales campesinas, 1970-1973

Confederación	Vinculación partidaria	1970		1973	
		N° afiliados	%	N° afiliados	%
Ranquil	PC-PS	35.328	30.10	96.254	43
Triunfo Campesino	PDC	53.930	45.90	66.146	29.7
Libertad	PDC	24.854	21.15	44.260	19.8
Sargento Candelaria	PDC	2.241	1.90	2.567	1.1
Unidad Obrero-Campesina	MAPU	---	---	14.199	6.3
Provincias Agrarias Unidas	PN	1.129	0.96	2.181	0.9
Totales		117.482	100	225.607	100

Fuente: Cereceda y Dahse (1980: 83); Bruna (1985: 112); Huerta (1989: 377)

Rápidamente los partidos se orientaron a la tarea de representar a los trabajadores agrícolas y al campesinado en general. El PDC ya contaba con experiencia debido a su vinculación con el Instituto de Educación Rural (IER), y con otras organizaciones que surgieron luego de que fuera derogada la Ley de Defensa Permanente de la Democracia, en 1958 (Affonso, *et al.*, 1970; Loveman, 1976, Bruna, 1985). La principal Confederación que controlaba el PDC se denomina Triunfo Campesino, aunque también poseía otras dos, Libertad y Sargento Candelaria, lo que muestra las diferencias que existían sobre la política agraria al interior de ese partido. El PC y el PS crean la Confederación Ranquil, que llega a ser bastante influyente en las movilizaciones que se desencadenan en el período 1967-1970. Hacia fines de los años sesenta el Partido Nacional (PN) intenta representar, sin éxito, a organizaciones campesinas, pese a la importante presencia que este partido tendrá en las organizaciones de empresarios agrícolas. En esa misma época se funda el MAPU, la facción que se escinde del PDC, y que promueve la creación de la Confederación Unidad Obrero Campesina.

De acuerdo a los datos que muestra el Cuadro 2, en su conjunto las confederaciones ligadas al PDC, y por separado la Triunfo Campesino, hacia 1970 tenían una influencia superior a la del resto de los partidos. Esta situación se registra en la época en que el PDC está en el gobierno y por ende controla las dos instituciones más importantes acerca del mundo rural: la CORA y el INDAP. Distinta es la condición y la representación que alcanzan estas confederaciones durante el gobierno de la UP. Se invierte la relación que presentaba la Confederación Triunfo Campesino respecto de la Confederación Ranquil. Desde fines de 1970, son los partidos de izquierda quienes controlan las dos instituciones estatales aludidas, y que se vinculan en términos políticos, económicos y técnicos, con las organizaciones campesinas.

El PDC pierde influencia en el mundo rural cuando deja el gobierno y con ello el manejo de recursos del Estado. Durante el gobierno de la UP, esa influencia la sustituye el PS y el PC a través de la Confederación Ranquil. De manera que el movimiento campesino, que se configura a partir de la implementación de la reforma agraria y la puesta en vigencia de la ley de sindicalización campesina, es absolutamente dependiente del Estado y de los partidos.

3.2 De la participación sindical a la deliberación sobre la producción

Bajo la administración de Eduardo Frei la participación de los campesinos fue asumida como parte de la “política de promoción popular”. Desde esta perspectiva, siendo el campesinado un sector históricamente marginado debía ser integrado mediante la participación y la organización incentivada desde el propio Estado (Lechner, 1970: 130-34; Yocelevzky, 1987: 193). Puesta en marcha la reforma agraria, la participación se canaliza a través de los sindicatos, y la capacitación técnica se lleva a cabo dentro de los asentamientos. Fueron principalmente los funcionarios que se desempeñaban en el INDAP quienes se encargaron de fomentar la participación y la organización de los trabajadores agrícolas. A su vez, fueron los funcionarios de la CORA los encargados de organizar la gestión de los asentamientos y predios asignados.

Con la promulgación de la ley 16.625 el número de organizaciones y sindicatos campesinos aumenta de manera exponencial. Los funcionarios del Estado y muchos dirigentes del PDC —que habían sido formados en las escuelas sindicales ligadas a la Iglesia Católica— fomentaron la creación de sindicatos, federaciones y confederaciones ligadas a ese partido. El PS y el PC se volcaron hacia el campo con el mismo propósito. La lentitud del ritmo de las expropiaciones hizo que, en las principales provincias agrarias del país, se invirtiera la relación entre reforma y organización. En efecto, entre

1968 y 1970 se fue produciendo un incremento significativo de las movilizaciones en el campo, a la par del aumento que experimentaban los afiliados a sindicatos, federaciones y confederaciones (Cuadro 3). A través de la participación en paros y tomas, que fomentaban las organizaciones campesinas, se fue generando una presión destinada a acelerar el número de predios expropiados.

Al igual que el carácter de la reforma agraria, el tema de la organización y la participación campesina generó diferentes posiciones entre los partidos. Hacia el año 1967 el PS crea la Comisión Nacional Agraria Socialista (CONAS), a cargo de los dirigentes Salomón Corvalán y Almino Barra. La CONAS se encargaba de precisar la política del PS frente a los problemas del agro y en promover su línea doctrinaria en las organizaciones de los trabajadores agrícolas. La lucha y la organización campesina serían parte de la política de los Frentes de Trabajadores, definida en el Congreso de Linares de 1965. El objetivo de los Frentes de Trabajadores consistía en que, a causa de los vínculos entre la burguesía, los sectores oligárquicos y el imperialismo, la superación del atraso del país y la construcción del socialismo debían ser las principales misiones de la clase obrera en conjunto con los explotados del campo (Jobet, 1965: 118).

Por su parte, el PC consideraba que la sindicalización campesina debía aprender de la experiencia de los obreros industriales y mineros, así como de los trabajadores urbanos en general. De acuerdo a lo señalado en la *Revista Principios*, medio de divulgación teórica y política del PC, la ley 16.625 “termina con los sindicatos por fundos, para crear el sindicato por comuna. Esto facilita el trabajo para unir a los trabajadores dentro de una comuna, aunque trabajen en distintos fundos y a distintos patrones” (*Principios*, N°119, mayo/junio de 1967, p. 60). En un número posterior, este mismo medio destaca el carácter mancomunado de algunas movilizaciones emprendidas por las organizaciones campesinas. Se considera que, tal como lo demuestran episodios que habían ocurrido en esos días, era posible impulsar acciones comunes con las organizaciones políticas que apoyan la reforma agraria. “Un ejemplo de esa posibilidad lo dan los campesinos del departamento de San Fernando, de la provincia de Colchagua, donde los sindicatos de la Federación Campesina, influidos por gente del Frente de Acción Popular, y los sindicatos de la Unión de Campesinos Cristianos y la Federación de Campesinos de Colchagua, dirigidos por la Democracia Cristiana, se han puesto de acuerdo para defender peticiones comunes y para poner en práctica una táctica concertada y comprometida con anterioridad” (*Principios*, N°121, septiembre/octubre, 1967, p. 68 p. 60).

Situaciones como la descrita, no se produjeron con frecuencia. Durante 1968, en varias ocasiones, la postura del PS en relación a la reforma agraria y a las movilizaciones campesinas tendió a diferir del PC y del PDC. Lo mismo ocurrió por parte de este último partido cuando el PC y el PS lograron coincidir en algunas acciones, normalmente canalizadas a través de movilizaciones convocadas por la Confederación Ránquil⁷. De todas maneras hacia fines del gobierno de Frei se dieron una serie de convergencias entre las confederaciones afiliadas a los tres partidos mencionados. Una de las razones residía en la necesidad de presionar al gobierno para aumentar las expropiaciones y ampliar de esa forma el sector reformado. Así, por ejemplo, en el mes de agosto de 1969 representantes del PC de la ciudad de Melipilla, en conjunto con dirigentes del PS, el PR y el PDC, entregaron una declaración en la que solidarizaban “con todos los campesinos —de esa comuna— que se encuentran en huelga legal desde hace más de 25 días, en demanda de sus justas aspiraciones socioeconómicas.” (*El Siglo*, agosto 16 de 1969).

Por esos días se repitieron otras manifestaciones de apoyo tanto en Melipilla, como para respaldar las huelgas que estallaron en San Antonio y Puente Alto. En las manifestaciones efectuadas en Melipilla para apoyar los pliegos de peticiones de los campesinos en huelga, destacó el acto unitario en el que participaron dirigentes y parlamentarios de los partidos mencionados. Como describe una crónica de la época: “En la tarima se encontraban presentes los diputados Juan Acevedo, del Partido Comunista; Matías Núñez, del Partido Socialista; Clemente Fuentealba del Partido Radical; Ricardo Valenzuela, senador del Partido Demócrata Cristiano; Gonzalo Cáceres, dirigente del MAPU” (*El Siglo*, agosto 21 de 1969).

Otra de las razones que explican la confluencia y el acuerdo entre las distintas confederaciones fueron las reacciones de violencia que los agricultores de la zona centro-sur comenzaron a desplegar, a causa del aumento de las huelgas, “tomas” de predios y el mayor número de expropiaciones llevadas a cabo por parte de la CORA. En 1968, representantes del PDC, así como funcionarios de la CORA y el INDAP, dieron a conocer una serie de hechos subversivos efectuados por latifundistas y parlamentarios de derecha en contra de la reforma agraria y de los sindicatos agrícolas. A inicios de marzo de ese año, el Departamento Nacional Campesino del PDC denunció otros hechos ocurridos en la localidad de Longaví,

⁷ En varias ocasiones, como ocurrió frente a los hechos de San Miguel de Aconcagua, la acción emprendida por sindicatos campesinos ligados al PS contó con el apoyo de otras organizaciones, incluyendo la CUT local, que estaba en manos de dirigentes del PC. Al respecto, véase el artículo de Pérez (2000: 188).

donde grupos de empresarios pagaban a campesinos para que se “atrincheraran” y, de esa forma, evitaran la expropiación de los fundos por parte de la CORA. De acuerdo a declaraciones efectuadas por el Presidente interino del Departamento aludido, los hechos ocurridos en Longaví y en otras provincias de la zona centro-sur, demostraban “una ofensiva reaccionaria contra la aplicación de la Reforma Agraria en Chile” (*Las noticias de Última Hora*, marzo 12 de 1968).

Denuncias de ese tipo fueron reiteradas por el entonces Vicepresidente del INDAP, Jacques Chonchol. Según él, una de las estrategias utilizadas por los empresarios era el despido de los trabajadores asalariados, que afectaba “en primer lugar a los que son dirigentes de comités de fundos o de sindicatos, a fin de amedrentar al resto”. Mencionaba también el amplio despliegue realizado por organizaciones empresariales para evitar las “tomas” de fundos, cada vez que los trabajadores demandaban la expropiación indicando malas condiciones de explotación. “Estos y muchos otros hechos —agregaba Chonchol— que son de frecuente ocurrencia en estos días, demuestran a mi juicio claramente el clima de agitación y de subversión que están tratando de provocar en los campos de Chile organismos patronales, que no trepidan ante cualquier medio para tratar de detener el proceso de Reforma Agraria y de organización campesina” (*Las noticias de Última Hora*, septiembre 13 de 1968).

El hecho más grave generado antes de la finalización del gobierno de Frei, ocurrió el día 30 de abril de 1970. Ese día fue asesinado el funcionario de la CORA Hernán Mery, al presentarse ante los propietarios del fundo La Piedad, en la comuna de Longaví. Mery cumplía la función de hacer efectiva la expropiación de ese fundo luego de una larga tramitación iniciada el año 1967⁸. Al llegar a las puertas del fundo La Piedad —perteneciente al empresario Gabriel Benavente—, Mery fue abatido con un violento golpe propiciado por uno de los trabajadores⁹. El hecho ocurrió ante la atónita mirada de otros funcionarios de la CORA y de los efectivos de carabineros que los acompañaban. El “atrincheramiento” y la resistencia de trabajadores para impedir la expropiación de los grandes predios, se había transformado hasta ese entonces en un recurso frecuente de latifundistas y empresarios agrícolas organizados.

⁸ Hernán Mery, de profesión Ingeniero Agrónomo, militaba en el PDC y se desempeñaba como jefe zonal de la CORA, en la provincia de Linares.

⁹ Existe un detallado relato de los hechos acontecidos realizado por Gustavo Herrera, jefe técnico de la VII zona de la CORA, y uno de los funcionarios que acompañaba a Hernán Mery esa mañana. El relato fue reproducido en *Excilla* N° 1.820, mayo 6 al 12 de 1970.

El asesinato de Hernán Mery generó una enorme conmoción a nivel nacional, y demostró el grado de violencia que desencadenaba en muchos latifundistas la agilización de la reforma agraria. El día 12 de mayo, 150 mil campesinos de Coquimbo a Magallanes llevaron a cabo un histórico “paro nacional” de 24 horas, que contó con el apoyo de las confederaciones Triunfo Campesino, Libertad, Ranquil y de la Confederación de Asentamientos. Mediante esta paralización se buscó: i) protestar por los reiterados incumplimientos de los empresarios agrícolas con las leyes sociales y de jornales mínimos; ii) protestar contra el llamado “fraude patronal” de no cotizar el 2% sobre jornales para el fondo de extensión y educación sindical, establecido por ley; y iii) exigir al gobierno la aceleración de la reforma agraria (*Las noticias de Última Hora*, mayo 12 de 1970; *El Siglo*, mayo 13 de 1970; *El Mercurio*, mayo 12 de 1970). La ocasión sirvió también para repudiar el asesinato de Hernán Mery. A partir de ese momento, se produjo un incremento del número de “tomas” orientadas a exigir la expropiación de nuevos predios.

Cuadro 3
Huelgas agrícolas y tomas de fundos

Año	Número de huelgas	Número de tomas
1963	13	0
1964	45	0
1965	142	13
1966	586	18
1967	693	9
1968	648	26
1969	1.127	148
1970	1.580	456
1971	1.758	1.278
1972	796	307
1973	316	---

Fuente: Marín (1972: 16); Huerta (1989: 337)

En el momento en que Allende llega al gobierno, implementa la reforma agraria adoptando la misma estrategia del gobierno anterior: acompañar las expropiaciones de una activa participación y organización del campesinado. A fin de apoyar el proceso de reforma, junto con fortalecer y complementar aquellas formas de participación popular que se impulsan en el mundo urbano, en especial los Comandos Comunales,

el gobierno de la UP promueve la creación de los Consejos Comunales Campesinos para todas las zonas rurales del país.

En enero de 1971 se formó el primer Consejo Comunal Campesino en la Provincia de Cautín, y desde ese momento se propagaron hacia las otras provincias comprendidas desde Atacama a Magallanes (Gómez y Klein, 1972). Los Consejos se organizaron siguiendo la experiencia de los acuerdos entre el Ministerio de Agricultura y las organizaciones campesinas efectuados en la ciudad de Temuco, al asumir el gobierno de la UP (Bruna, 1985: 136). Los Consejos Campesinos fueron impulsados para asegurar en el sector rural el cumplimiento del Programa de gobierno definido por la UP. Su principal objetivo era promover la participación “en la planificación, ejecución y control de la política agraria y de las otras políticas que interesen a los campesinos” (Barraclough y Fernández, 1974: 207). Además de la presencia de los Consejos Comunales, se estableció la creación de un Consejo Nacional Campesino destinado a asesorar directamente al Ministerio de Agricultura. El Consejo Nacional se organizaba a partir de la elección democrática que efectuaban los campesinos desde las bases.

Por lo visto, y dada la importancia otorgada a la integración de los beneficiarios en la planificación, ejecución y control, se trataba de una forma de participación no muy distinta a otras promovidas a nivel de la política pública. Tampoco diferían mayormente de los sistemas de auditorías y mecanismos de rendición de cuenta impulsados en las últimas décadas en las democracias de mayor calidad (por ejemplo Vargas Cullell, 2004). Para efectos de la reforma agraria, la participación de los Consejos permitía asegurar el respaldo por parte de los campesinos, y al mismo tiempo alcanzar mayores niveles de productividad en las unidades reformadas. En cambio, para los sectores más radicales de la izquierda, en especial para quienes conformaban el “polo revolucionario”, los Consejos eran vistos como verdaderas formas de “poder dual”; es decir, como una forma de participación deliberativa alternativa a la institucionalidad política vigente.

Desde la perspectiva del MIR, la facción del PS liderada por Altamirano y un sector del MAPU, los Consejos Comunales Campesinos se equiparaban a otros “órganos de poder popular”, que existían en las grandes ciudades, como ocurría con los cordones industriales. El hecho de concebir a los Consejos en esos términos, llevó a que muchas veces se idealizara la participación en su interior. Al respecto el MIR definía de la siguiente forma la labor que debían desempeñar los Consejos Campesinos en este período: “Los Consejos Comunales Campesinos deben convertirse en órganos locales de poder obrero-campesino. Deben funcionar

democráticamente por la base a través de la asamblea. Deben integrar a todas las clases y capas explotadas del sector (...) deben tener atribuciones para resolver sobre los fundos a expropiar en la comuna, sobre pago o no pago de la tierra” (MIR, 1972: 36). En similares términos se refería la revista *De Frente*, órgano oficial del MAPU, al definir el protagonismo de los Consejos: “Ellos son la instancia de encuentro de los campesinos para luchar por sus intereses comunes, el fin del latifundio, la conquista del poder y la construcción del socialismo (...) Son el lugar donde la dimensión de la lucha supera las reivindicaciones inmediatas y se plantean objetivos de largo aliento, que no son sólo del proletariado o de los pequeños agricultores o de los asentados, sino del conjunto de los grupos explotados del campo” (*De Frente*, N° 2, octubre de 1971, p. 5).

La Confederación Triunfo Campesino, ligada al PDC, tenía una opinión más crítica respecto de la función de los Consejos. Si bien dicha Confederación participaba activamente de ellos, e incluso contaba con representación en la directiva del Consejo Nacional, sus dirigentes manifestaban que en este tipo de órganos existía una tendencia hacia burocratizar la relación entre los campesinos y el gobierno. Por ende, planteaba de manera categórica: “la Confederación ‘el Triunfo’, debe defender su derecho a plantearse frente al Gobierno a dialogar directamente con sus autoridades, sobre materias que dicen relación con el cumplimiento de sus finalidades (...) Tampoco su participación en estos consejos puede significar que pierde su espíritu de lucha ni disminuye su presión por reivindicaciones económicas y sociales y por una Reforma Agraria integral” (*La Triunfo*, año 1, N° 9, 1972).

En la práctica, los Consejos Campesinos se hicieron efectivos en su funcionamiento cuando eran establecidos por el gobierno mediante decretos, y en algunos a través de fórmulas mixtas en las que se combinaba tanto la iniciativa de los funcionarios de la reforma agraria con la de los propios campesinos. Fueron muy pocos los consejos promovidos desde la base que lograron un funcionamiento efectivo. Hacia 1972 existían cerca de 177 Consejos, de los cuales 110 (el 63%) se habían constituido por decreto, 45 (25%) de manera ampliada y 22 (12%) desde las propias bases (Gómez y Klein, 1972). De los estudios efectuados sobre el tema (Maffei y Marchetti, 1972), dos Consejos resultaron ser ampliamente detallados, uno de los cuales se constituyó a través de las bases campesinas, el otro en cambio de manera ampliada. El Consejo por la base más importante estaba ubicado en la comuna de Molina (Provincia de Talca) y el ampliado en la de Fresia (Provincia de Llanquihue).

El Consejo Comunal de Molina había sido organizado por un sindicato campesino denominado La Marcha¹⁰. Dicho sindicato era controlado por dirigentes del PS y estaba afiliado a la Confederación Ranquil. A principios de junio de 1971, este sindicato propuso al INDAP crear un Consejo Comunal Campesino por la base y solicitó su apoyo para incluir a propietarios vinculados con ese organismo del Estado. Por otra parte, el Consejo Comunal de Fresia fue creado en julio de 1971. La organización de este Consejo surgió de iniciativas de funcionarios del INDAP, ligados al PS y al MAPU. Sin embargo, desde esa fecha en adelante su funcionamiento fue menos regular y efectivo que el creado en la comuna de Molina. En gran medida, los problemas que tuvo el Consejo de Fresia fueron consecuencia de lo débil que era el sindicato de esa comuna (Maffei y Marchetti, 1972: 142).

Por tanto, los Consejos fueron experiencias de participación ligadas directamente a los partidos, federaciones y confederaciones campesinas más influyentes. No se registraron jamás experiencias organizativas de base que surgieran de manera espontánea, ni desligadas de los partidos. La escasa autonomía que tuvieron los Consejos Comunales de los organismos del Estado, entre ellos del INDAP, demostró una débil capacidad de los campesinos integrantes para controlar de manera autónoma los recursos económicos, manejar los créditos, acceder a maquinarias y a nuevas tecnologías.

4. “¿Reforma o revolución?” en el campo entre 1967-1973

Con mucha frecuencia se suele hablar de la fuerte influencia de la revolución cubana en la promoción de las reformas agrarias en los países latinoamericanos. Con la política de Alianza para el Progreso, a inicio de los sesenta, el impulso de las reformas agrarias se asume como una medida preventiva para frenar la propagación de focos de guerrilla rural en el continente. Esta sobreestimación de la influencia revolucionaria cubana, es asumida por quienes interpretan el carácter que adoptan las movilizaciones y el movimiento campesino a partir de los años sesenta. Así, por ejemplo, el historiador Cristián Pérez (2000) sostiene que en una de las primeras huelgas que se realizaron tras la promulgación de la ley de sindicalización campesina, en la Provincia de Aconcagua, el PS habría aplicado estrategias típicas de la guerrilla rural. Pérez toma como referencia la política insurreccional suscrita por el PS en el Congreso de Chillán de 1967. Adicionalmente, alude a la formación guerrillera recibida por algunos de los cuadros de ese partido en el mismo período. Y alude

¹⁰ Del total de miembros, el 30% correspondía a inquilinos, el 65% a trabajadores asalariados y el porcentaje restante a otras categorías laborales (Maffei y Marchetti, 1972: 134).

también a la forma en que se dio la ocupación del fundo San Miguel de Aconcagua entre julio y agosto de 1968, que motivó un amplio despliegue de la fuerza policial de la época, el Grupo Móvil.

Antes de la aprobación de la ley 16.640 de reforma agraria, y de la ley 16.625 de sindicalización campesina, se habían producido tomas y situaciones de conflicto en otras provincias de la zona central, que estuvieron marcadas por el alto nivel de violencia, sobre todo en el momento en que la fuerza policial intentaba efectuar el desalojo de los ocupantes. Eso ocurrió en Los Cristales, Provincia de Curicó, en octubre de 1965. Lo mismo ocurrió en la hacienda Culiprán, ubicada en la Provincia de Melipilla, en esa misma época (Zemelman y Petras, 1972: 13ss). Y así se podría decir de otras “tomas” que se realizaron después de la puesta en práctica de las leyes de reforma agraria y sindicalización campesina en Colchagua, San Antonio, Linares y La Ligua (Calderón y Fahrenkrog, 2012), hasta llegar a 1970. En todas estas experiencias, la forma de operar por parte de los campesinos movilizados fue la misma. Los fundos eran ocupados por los trabajadores y los integrantes de sus familias, que procedían a embanderar y a proteger los principales accesos de las propiedades (Tinsman, 2009). Normalmente se mostraban pancartas y proclamas, sobre todo cuando existía una estrecha relación con los partidos. Esta forma de operar se dio en ocupaciones y “tomas” lideradas por dirigentes del PDC, del PS y el PC, a lo largo del período 1967-1970, e incluso después.

Como contraparte a este tipo de hechos, hubo episodios de violencia generados por empresarios y latifundistas desde el momento en que se da inicio a la expropiación de predios agrícolas. La estrategia utilizada fue la de organizar a los mismos trabajadores de los predios para que impidieran las expropiaciones. Desde fines de 1970 esa estrategia fue reemplazada por la organización de “guardias blancas”, grupos armados financiados por los terratenientes en las provincias del sur. Uno de los hechos más violentos y trágicos se produjo a fines de agosto de 1972, cuando las “guardias blancas” asesinaron a tres campesinos en la zona de Frutillar (*Chile Hoy*, N° 12, septiembre 1972).

No está demás insistir que el movimiento campesino estuvo constituido principalmente por trabajadores asalariados. No era, en tal sentido, un movimiento de pequeños productores independientes, como había ocurrido en otros contextos y experiencias históricas, en las que muchas revoluciones se habían desencadenado para mantener la autonomía por parte de esos sectores (Moore, 1967; Wolf, 1972). Por ende, la participación de familias en las movilizaciones se debía a las distintas

modalidades que aún coexistían en las faenas y relaciones productivas en el campo, y que integraban a sus miembros: inquilinos, medieros, obligados y permanentes.

Por cierto, existían diferencias sobre cómo concebir la reforma agraria, y esas diferencias se agudizaron en el período 1970-73. Las diferencias, que ya hemos mencionado, también se reflejaban respecto de la organización de los campesinos, sobre todo a la hora de distinguir entre asalariados y pequeños productores. Para el PC la organización de los trabajadores del campo debía equipararse a la de los obreros urbanos. De hecho, el PC, como buena parte de la izquierda, consideraba que el asalariado agrícola, a diferencia del pequeño productor, podía alcanzar el mismo nivel de combatividad que tenían mineros y obreros industriales. La izquierda, cabe mencionar, nunca tuvo una política clara acerca de la condición de los pequeños productores. En cambio, la Iglesia y el PDC sí la tenían (Affonso, *et al.*, 1970; Loveman, 1976), y fueron precisamente sectores de la Iglesia quienes promovieron el cooperativismo en el agro.

A partir de 1970, las diferencias se profundizan al interior de la propia izquierda. De parte del “polo revolucionario” se apuesta a una reforma agraria radical, capaz de liquidar definitivamente a la “burguesía agraria”. Por parte del sector más oficial, representado por el PC y una parte del PS, se apuesta por cumplir el programa definido y por “ganar la batalla de la producción”, una vez que se da inicio al sabotaje de los empresarios y grupos opositores a la UP.

Las diferencias que surgieron en el “polo revolucionario” quedan plasmadas en un documento dado a conocer en diciembre de 1971, en la ciudad de Linares (*Punto Final*, N° 172, enero 4 de 1972; *El Rebelde*, N° 12, enero 7 de 1972). La “declaración de Linares”, como será conocido el documento y el episodio que hubo detrás, planteaba reducir el número de hectáreas establecidas como requisitos de expropiación en la ley 16.640; vale decir, reducir de 80 hectáreas de riego básico (HRB) a 40. Junto a ello, exigía realizar expropiaciones sin indemnizar a los terratenientes. Las expropiaciones debían ser realizadas “a puerta cerrada”, lo que implicaba que no se enajenaba solo la tierra sino además la maquinaria, los insumos, la producción agrícola y el ganado existente al interior de cada predio. Finalmente, se eliminaba el derecho a “reserva”, contemplado por la ley, que autorizaba a los propietarios expropiados escoger para ellos las mejores tierras.

La “declaración de Linares” provocó enormes tensiones entre el “polo revolucionario” y el gobierno de la UP. Para los sectores oficialistas, su aplicación significaba sobrepasar lo propuesto en el programa de gobierno. Además, transformó

en irreconciliables las posiciones del MIR y del PC, que se atacaron mutuamente a partir de ese hecho¹¹. El MIR, en un documento posterior refirmó que seguiría “recurriendo a la lucha extralegal, a la toma de tierras, como único camino ante la negativa del PC y de la Unidad Popular a establecer una política agraria correcta” (MIR, 1972: 38). Asimismo, insistía en golpear a aquellos sectores que poseían “más de 40 hectáreas de riego básico” para de esa forma “ir destruyendo las bases del poder social, económico y político de la gran burguesía” (MIR, 1972: 34).

Hacia fines del año 1972, la aplicación de la reforma agraria por parte de la UP no sólo generaba tensiones con el “polo revolucionario”. Frente a las medidas adoptadas por la UP, para la organización del sector reformado, surgieron también críticas en aquellos sectores de la oposición que tenían presencia en el movimiento campesino, específicamente del PDC. Los representantes de ese partido manifestaron una serie de reparos a la forma en que el gobierno administraba los CERAS y los CEPROS (Loveman, 1976: 297). Como mencionamos anteriormente, la Confederación Triunfo Campesino y las organizaciones sindicales cuestionaban lo que denominaban el excesivo “burocratismo” por parte de los funcionarios de la CORA y el INDAP, ya que según sus representantes eso impedía una gestión más efectiva y, por consiguiente, el aumento de la productividad.

Conclusiones

El sector reformado durante el período 1967-1973 será reorganizado posteriormente por los militares con miras a poner fin al proceso de reforma agraria (Cereceda y Dahse, 1980; Ortega, 1987; Gómez y Echenique, 1988). De la totalidad de superficies expropiadas en el período 1967-1973, un tercio se destinó a un proceso de parcelación y asignación individual para quienes habían integrado el sector reformado. Se puso como requisito que ningún campesino o trabajador agrícola debía haber participado en tomas, ni haber sido parte de alguna organización partidaria. Tal medida dejó fuera a los dirigentes que habían sido más activos durante el período en que se llevó a cabo la reforma. Otro tercio fue traspasado directamente al Estado. El tercio restante fue devuelto a sus antiguos dueños, sin que eso significara la reconstitución

¹¹ Una visión contraria a lo planteado por el MIR manifestó en una entrevista, el entonces Ministro de Agricultura Jacques Chonchol: “Hay mucha gente que habla de movilización de masas y otra serie de cosas, muy importante en algunos aspectos, pero que no resuelven todos los problemas. No es con movilización de masas como vamos a tener más semillas, o como vamos a tener más fertilizantes o como vamos a tener más maquinaria agrícola. Eso implica recursos” (*Chile Hoy*, N° 13, septiembre 1972).

del antiguo latifundio. La reforma agraria fue la base de aquella modernización y desarrollo agroexportador que se genera posteriormente (Cereceda y Dahse, 1980; Gómez y Echenique, 1988; Martínez y Díaz, 1995; Valdés y Araujo, 1999). De manera que lo sucedido con el sector rural y el campesinado entre 1967 y 1973 pareciera reafirmar lo planteado por Barrington Moore (1967), cuando dice que las “revoluciones campesinas”, que ya se habían producido en otros contextos territoriales e históricos, lograron destruir rápidamente un orden pero hicieron que, con la misma velocidad, se construyera otro que nuevamente terminó afectando sus propios intereses.

El propósito de asegurar el apoyo electoral del campesinado, junto al intento por lograr su representación, intensificó la competencia entre los principales partidos del espectro político, a tal nivel que cada uno de ellos se vio obligado a promover sindicatos, federaciones y confederaciones que funcionaban a escala nacional. Como se pudo advertir, la participación y la organización del campesinado fue incentivada desde los partidos, y en particular de aquellos que dirigían la política agraria y controlaban instituciones de fomento productivo. El movimiento campesino chileno careció de autonomía y de iniciativa propia, lo que explica la ausencia de situaciones de conflicto —salvo por acontecimientos muy específicos o aislados, como la huelga de Molina de 1953—, y de intentos de organización en el período anterior a los años sesenta, y luego bajo el régimen militar. Con posterioridad a 1973, el sector rural se silencia completamente. La “pax” social y la ausencia de conflictos que evidencia la ruralidad desde esa época, reflejan el peso que tuvieron los partidos para la población campesina en el período previo a su proscripción. Asimismo, lo ocurrido desde aquel entonces, e incluso a partir de los años noventa, se explica por la dependencia manifestada por los campesinos con los partidos y, sobre todo, con el apoyo del Estado.

En cuanto a la fisura promovida por los partidos, se va produciendo un cambio significativo respecto a la que existía antes de la reforma. Los partidos de izquierda, PC y PS, representaron inicialmente una fisura que era principalmente urbana. Luego, ambos partidos y el PDC promovieron un nuevo clivaje, dada la importancia que le asignaron a la reforma agraria y a la sindicalización campesina. Pero dentro de esta nueva fisura, o si se quiere de la representación política en el sector rural, se generaron otras que permitieron la representación de quienes conformaban el espectro partidario: la distinción entre reforma agraria técnica o de orientación política; reforma con fines productivos o de corte “antioligárquico”; intensificar la producción o aumentar el número de predios expropiados y de la población beneficiada.

Este tipo de fisuras permite reconocer diferencias sustantivas respecto a cómo se fue concibiendo la reforma agraria, junto a la organización y el impulso de la participación de un sector históricamente excluido, como lo había sido el campesinado. A excepción de la derecha y de los gremios de empresarios agrícolas que se opusieron a las medidas expropiatorias, una parte del espectro político apostó por un tipo de reforma siguiendo los enfoques de la modernización y el cambio estructural. Otra, en cambio, apostó por una transformación radical de la estructura de poder que se fundamentaba en la persistencia de la gran propiedad, independiente de los niveles de producción y la forma de explotación que se daba en su interior. La configuración del “polo revolucionario” hacia fines de los sesenta, generó en este último planteamiento un nuevo dilema, que persistió hasta los primeros días de septiembre de 1973: avanzar en las expropiaciones y en la participación de los trabajadores respetando la legalidad, o bien profundizar el proceso de reforma sobrepasando la legalidad y la institucionalidad vigente.

Referencias Bibliográficas

- Affonso, Almino; Sergio Gómez; Emilio Klein y Pablo Ramírez (1970). *Movimiento campesino chileno*. Tomo 1, Santiago: ICIRA.
- Arancibia C., Patricia; Claudia Arancibia F e Isabel de la Maza C. (2002). *Jarpa. Confesiones políticas*. Santiago: La Tercera-Mondadori.
- Arellano, Juan Carlos (2009). “El Partido Nacional en Chile: Su rol en el conflicto político (1966-1973)”. *Atenea* 499, pp. 157-174.
- Baland, Jean-Marie y James A. Robinson (2004). “Land and Power: Theory and Evidence from Chile”. *American Economic Review*, Vol. 98, N°5, pp. 1737-1765.
- Barraclough, Solon y José Antonio Fernández (1974). *Diagnóstico de la reforma agraria chilena*. México: Siglo XXI Editores.
- Bauer, Arnold (1994). *La sociedad rural chilena. Desde la conquista española hasta nuestros días*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Bengoa, José (1988). *El poder y la subordinación. Historia Social de la Agricultura Chilena*. Tomo I. Santiago: Ediciones Sur.
- Bengoa, José (1999). *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*. Santiago: Editorial Planeta-Ariel.

- Bruna, Susana (1985). "Chile: las luchas campesinas en el siglo XX", en P. González Casanova (coord.). *Historia política de los campesinos latinoamericanos*. Vol. 4. México: Siglo XXI Editores.
- Calderón S., Matías y Karen Fahrenkrog B. (2012). *Memorias de la Reforma Agraria. La lucha por la tierra en el Valle de Longotoma*. Santiago: Talleres Lom Ediciones.
- Cereceda, Luz y Fernando Dahse (1980). *Dos décadas de cambios en el agro chileno*. Santiago: Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica.
- Correa, Sofía (2004). *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Santiago: Sudamericana.
- Crouch, Colin (1996). *Relazioni industriali nella storia politica europea*. Roma: Ediesse.
- Deegan-Krause, Kevin y Zsolt Enyedi (2010). "Agency and the Structure of Party Competition: Alignment, Stability and the Role of Political Elites". *West European Politics*, Vol. 33, N° 3, pp. 686-710.
- Drake, Paul (1978). *Socialism and Populism in Chile, 1932-1952*. Urbana: University of Illinois Press.
- Faletto, Enzo, Eduardo Ruiz y Hugo Zemelman (1972). *Génesis histórica del proceso político chileno*, Santiago: Editorial Quimantú.
- Gamboa V., Ricardo (2011). "Reformando reglas electorales: La cédula única y los pactos electorales en Chile (1958-1962)". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 31, N° 2, pp. 159-186.
- Gómez, Sergio (2003). "La gran transformación agraria", en Rodrigo Baño (ed.). *La Unidad Popular treinta años después*. Santiago: Lom Ediciones.
- Gómez, Sergio (1986). "Tenencia de la tierra, Chile 1965-1985". *Documento de Trabajo N° 286*. Santiago: FLACSO.
- Gómez, Sergio y Jorge Echenique (1988). *La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización*. Santiago: FLACSO-AGRARIA.
- Gómez, Sergio y Emilio Klein (1972). *Informe sobre el estado actual de los Consejos Comunales Campesinos*. Santiago: ICIRA.
- Grayson, George W. (1968). *El Partido Demócrata Cristiano chileno*. Santiago: Editorial Francisco de Aguirre.
- Huerta, María Antonieta (1989). *Otro agro para Chile. La historia de la Reforma Agraria en el proceso social y político*. Santiago: CISEC-CESOC.
- Jobet, Julio César (1965). *El socialismo chileno a través de sus congresos*. Santiago: Prensa Latinoamericana.

- Jobet, Julio César (1987). *Historia del Partido Socialista de Chile*. Santiago: Ediciones Documentas.
- Kaufman, Robert (1972). *The politics of Land Reform in Chile, 1950-1970. Public Policy, Political Institutions, and Social Change*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Kay, Cristóbal (1986). *Hacia una teoría del cambio agrario en Chile*. Santiago: Grupo de Estudios Agro Regionales (GEA) – Academia de Humanismo Cristiano.
- Kitschelt, Herbert (2000). “Linkages between citizens and politicians in democratic polities”. *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N°6-7, pp. 845-79.
- Kitschelt, Herbert y Steven Wilkinson (2007). “Citizen-politician linkages: an introduction”, en H. Kitschelt y S. Wilkinson (eds.): *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan (1967). “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction”, en *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York: The Free Press.
- Lechner, Norbert (1970). *La democracia en Chile*. Buenos Aires: Ediciones Signos.
- Loveman, Brian (1976). *Struggle in the Countryside. Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973*. Bloomington: Indiana University Press.
- Maffei, Eugenio y Emilio Marchetti (1972). “Estructura agraria y consejos comunales campesinos: situación actual, análisis y estrategia”. *Cuadernos de la Realidad Nacional*, N° 14, pp. 126-151.
- Marín, Juan Carlos (1973). *Las tomas, 1970-1972*. Santiago: ICIRA.
- Martínez, Javier y Álvaro Díaz (1995). “Chile: la gran transformación”. *Documento de Trabajo*. N° 148, Santiago: Centro de Estudios Sociales y Educación Sur.
- MIR (1972). *La política del MIR en el campo. Una respuesta a los ataques del Partido Comunista*. Santiago: Ediciones El Rebelde.
- Moore, Barrington (1967). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- Moulian, Tomás (2006). *Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. Santiago: Ediciones Lom.
- Ortega, Emiliano (1987). *Transformaciones agrarias y campesinado. De la participación a la exclusión*. Santiago: CIEPLAN.
- Pérez, Cristián (2000). “Guerrilla rural en Chile: La batalla del fundo San Miguel (1968)”. *Estudios Públicos*, N° 78, pp. 181-208.

- Rodríguez, Aniceto (1966). *1966 año de la organización y las luchas campesinas*. Santiago: Informe al Pleno Nacional del Partido Socialista.
- Scully, Timothy R. (1992). *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago: CIEPLAN.
- PNUD (2008). *Desarrollo Humano en Chile Rural. Seis millones por nuevos caminos*. Santiago: Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- Tinsman, Heidi (2009). *La tierra para el que la trabaja. Género, sexualidad y movimientos campesinos en la Reforma Agraria chilena*. Santiago: Lom Ediciones-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Torcal, Mariano y Scott Mainwaring (2000). "The political recrafting of social bases of party competition: Chile in the 1990s". *Working Paper*, N° 278. Indiana: University of Notre Dame.
- Torres D., Isabel (2014). *La crisis del sistema democrático: las elecciones presidenciales y los proyectos políticos excluyentes. Chile 1958-1970*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana - DIBAM - Editorial Universitaria.
- Urzúa, Raúl (1973). "Notas acerca de la estructura de poder en Chile", en R. Atria, A. Bardón, S. Molina, E. Ortega y R. Urzúa. *Hacia un nuevo diagnóstico de Chile*. Santiago: Editorial del Pacífico, pp. 101-140.
- Valdés, Ximena y Kathya Araujo (1999). *Vida privada, modernización agraria y modernidad*. Santiago: CEDEM.
- Vargas Cullell, Jorge (2004). "Democracy and the Quality of Democracy", en G. O'Donnell, J. Vargas Cullell y O. M. Iazzetta (eds.): *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Wolf, Eric (1972). *Las luchas campesinas del siglo XX*. México: Siglo XXI Editores.
- Yocelevzky, Ricardo (1987). *La Democracia Cristiana chilena y el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Zemelman, Hugo y James Petras (1972). *Proyección de la reforma agraria. El campesinado y su lucha por la tierra*. Santiago: Editorial Quimantú.

Diarios, revistas y otras fuentes periodísticas consultadas

- Chile Hoy, N° 12, septiembre de 1972.
- Chile Hoy, N° 13, septiembre de 1972.

- De Frente, N° 2, octubre de 1971.
- El Rebelde, N° 34, enero de 1966.
- El Rebelde, N° 12, enero 7 de 1972.
- El Mercurio, septiembre 21 de 1971.
- El Siglo, septiembre 22 de 1970.
- El Siglo, mayo 13 de 1970.
- El Mercurio, mayo 12 de 1970.
- La Triunfo, año 1, N° 9, marzo de 1972.
- Las noticias de Última Hora, marzo 12 de 1968.
- Las noticias de Última Hora, mayo 12 de 1970.
- Las noticias de Última Hora, septiembre 13 de 1968.
- Principios. Revista teórica y política del Comité Central del Partido Comunista 1967, N°117, enero; y N°119, mayo/junio.
- Principios. Revista teórica y política del Comité Central del Partido Comunista, 1967, N°121, septiembre/octubre.
- Punto Final, N° 172, enero 4 de 1972.
- Revista El Campesino (Sociedad Nacional de Agricultura), N° 1, enero de 1968.