

REVISTA STULTIFERA

DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

VOLUMEN 1, NÚMERO 2, SEGUNDO SEMESTRE DEL 2018

ISSN 0719-983X



UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE
SEDE PUERTO MONTT



Reseña de Avendaño Pavez, O. (2017). *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973: Representación de intereses, gradualismo y transformación estructural*. Santiago de Chile: Ediciones LOM, 363 pp. ISBN: 978-956-00-0930-2

Karin Baeza Vásquez

Universidad de Santiago de Chile y École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), París, Francia

La reforma agraria es, sin lugar a dudas, el mayor hito del mundo rural chileno durante el siglo XX, debido al impacto que alcanzó tanto en términos sociales, incorporando nuevos actores a la vida política y social del país, como productivos, con la modificación de la estructura de propiedad de la tierra y el término del latifundio y, culturales, al posibilitar la extinción de la hacienda como espacio semicerrado de creación y reproducción de las relaciones sociales.

Conmemorando 50 años de la reforma agraria y la sindicalización campesina¹, Octavio Avendaño nos ofrece una investigación en la que da cuenta del rol de los partidos políticos en dicho proceso.

Con una temporalidad de mediana duración, el libro aborda el período que va entre 1946 y 1973, desentrañando a partir de documentación exhaustiva los vaivenes que experimenta tanto la modificación de la distribución de la tierra y sus regímenes de propiedad como la participación política de campesinos y asalariados rurales.

Recibido: 11/8/18. Aceptado: 15/10/18



Karin Baeza Vásquez es Doctorante en la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), París, Francia; Master en Sciences Sociales EHESS y Socióloga Universidad de Chile. Se desempeña como investigadora en el Centro Integración Ingeniería y Sociedad (CIIS), Universidad de Santiago de Chile

Contacto: Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Ingeniería. Ecuador #3769, Estación Central. Correo electrónico: karin.baeza@usach.cl

Cómo citar: Baeza, K. (2018). Reseña de Avendaño Pavez, O. (2017). *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973: Representación de intereses, gradualismo y transformación estructural*. Santiago de Chile: Ediciones LOM. *Revista Stultifera*, 1 (2), 167-174. DOI: 10.4206/rev.stultifera.2018.v1n2-08.

Pese a que existe una amplia bibliografía sobre el tema —en particular referida al rol de fomento productivo que cumplió el Estado—, la importancia que tuvieron los dirigentes y representantes de los partidos políticos en dichos procesos no ha sido tratada con igual profusión.

En este sentido, la tesis más extendida hasta la fecha ha sido la de la “polarización” y la “sobreideologización”, la que, a juicio del autor, resulta insuficiente para explicar las complejas dinámicas que tuvo el funcionamiento del sistema de partidos.² Señala, por ejemplo, que esta perspectiva no aborda la relación entre exclusión de ciertos sectores y estabilidad política, predominante en Chile hasta la década del setenta, así como tampoco los vínculos ambivalentes y posiciones diversas que se fueron sucediendo a lo largo del período.³

Adoptando una interpretación alternativa, la demostración de la investigación de Avendaño apunta a dos aspectos principales. Por una parte, releva el *gradualismo* con que se desplegaron los procesos y decisiones de cambio que hicieron posible la reforma agraria, y, por otra, sostiene la necesidad de examinar las *variaciones programáticas* que adoptaron los partidos políticos respecto a cómo concebir y encarar las transformaciones; y en función de esto, las variaciones de posición que mostraron, tanto entre ellos como en sus propias dinámicas internas.

De esta manera, el libro acompaña el análisis de un proceso no lineal, explicando por qué ambos proyectos tardaron varias décadas en concretarse, pese a haber circulado en la agenda política desde la formación de los partidos de izquierda a inicios del siglo XX, y a haber integrado, con distintos grados de precisión, los programas electorales de varios gobiernos electos durante la primera mitad de este.

El texto se divide en ocho capítulos agrupados en tres fases. Exceptuando un primer capítulo conceptual, la primera fase abarca entre 1946 y 1958, período en que se habrían configurado las condiciones que posibilitaron los cambios estructurales. Una segunda fase, situada entre 1958-1967, está caracterizada por la materialización de los cambios. Finalmente, la tercera fase se extendería entre 1967-1973; en ella, el acento estuvo en el cumplimiento de los objetivos y contenidos de los proyectos de sindicalización campesina y reforma agraria.

Acudiendo al institucionalismo de Mahoney y Thelen (citado en Avendaño, 2017), y a la teoría de la elección racional de Colomer (citado en Avendaño, 2017), el autor construye una aproximación que integra *contexto político, instituciones y agentes* para explicar cuándo ocurrieron

transformaciones y cuándo prevalecieron las continuidades en las formas de organización productiva y en las estructuras de poder.

El esquema analítico de Colomer pone el acento en las decisiones de los agentes o representantes de partidos, quienes deciden impulsar o evitar un cambio institucional en función de los costos que estos les involucren, los que son evaluados a partir de la posibilidad de mantenerse en el poder. De esta manera distingue tres tipos de opciones adoptables por los agentes, la *continuidad*, la *reforma* o la *ruptura*.

Complementa Avendaño, con el enfoque institucionalista de Mahoney y Thelen, que sería “menos centrado en la decisión de cada agente, pero complementario al de Colomer [...] combina las características que posee el contexto político con el uso e interpretación que los agentes le dan las instituciones [...]” (p. 40). Este institucionalismo apuntaría, así, a una lógica relacional e integrativa en la decisión del agente, quien determina el uso o no de su poder de veto, concepto clave del enfoque, para posibilitar o restringir las opciones de cambio institucional. Refleja lo anterior en una tipología del cambio institucional que, a su vez, da origen a cuatro modos de comportamiento de los agentes.

Los tipos de cambio institucional distinguidos son: el *desplazamiento*, referido a situaciones en las que se reemplazan normas e instituciones por otras que pueden ser distintas; la *sobreposición*, que ocurre cuando se añaden normas al marco institucional existente; la *derivación*, que alude a la ampliación de atribuciones de una institución o a la mejora de una norma o institución; y la *conversión*, que ocurre cuando normas y reglas siguen siendo las mismas, pero se interpretan en un sentido diferente. Los comportamientos de los agentes, por su parte, son también cuatro, coincidiendo dos de ellos con los planteados por Colomer, a saber: *rupturista*, de *derivación* (obstaculización del cambio con el poder de veto), *oportunista* y *reformista*.

Por último, el autor acude a la noción de *coyuntura crítica* (Collier, Collier, citado en Avendaño, 2017) para referirse a aquellos períodos o puntos de inflexión donde se modifica la trayectoria de tendencias o realidades institucionales. Bajo esta malla analítica se van haciendo inteligibles tanto contingencias como posiciones estructurales que sostuvieron dirigentes, representantes de partidos y coaliciones.

Devela, por ejemplo, la estrategia de ejercicio permanente del derecho a veto que tuvieron los partidos de derecha, formados por el Partido Liberal (PL), Partido Conservador (PCC) y en su momento el Partido

Agrario Laborista (PAL), quienes, apoyados por la Sociedad Nacional de Agricultura, adujeron distintos argumentos para rechazar transformaciones sustantivas, o en su defecto adoptaron estrategias de sobreposición; es decir, toleraron ciertas normativas nuevas en tanto permitieran la mantención de las condiciones estructurales.⁴ Esto habría ocurrido respecto a los proyectos de reforma agraria planteados por el oficialismo durante los gobiernos de Ibáñez (1953) y Frei Montalva (1967).

Asimismo, el enfoque de Avendaño resalta los comportamientos oportunistas y ambiguos adoptados por el Partido Radical (PR) ante dichos proyectos. Prueba de ello habría ocurrido en 1947, cuando gran parte de la bancada radical respalda una ley de sindicalización campesina⁵ que, más bien, restringía la asociación sindical⁶, elaborada por el Partido Liberal y apoyada por el gobierno de González Videla, cuyo propósito fue contener el movimiento social en formación apaciguando las protestas y huelgas campesinas que por esos días se estaban multiplicando.

Igualmente, es calificado como un comportamiento oportunista el hecho que la mitad de los parlamentarios radicales hubiesen ejercido su derecho a veto respecto al proyecto de reforma agraria presentado por el gobierno de Ibáñez en 1953, proyecto que a la postre terminó fracasado.

Respecto a los partidos de centro e izquierda, se habrían dedicado al fomento de la organización y asociatividad de los trabajadores del mundo rural, rol al que se abocó la Iglesia Católica⁷, además de los partidos Comunista (PC) y Demócrata Cristiano (PDC), no sin pugnas entre estos últimos por la disputa territorial y el cariz que le imprimían al trabajo de terreno.

De la misma forma, hubo diferencias en las estrategias políticas y en los grados de profundización que alcanzaron el PC y PS, tanto entre ellos como respecto al PDC. Sobre este punto destaca Avendaño que la izquierda nunca tuvo una política clara respecto a los pequeños productores, como sí ocurrió con la Democracia Cristiana, que junto a la Iglesia Católica se ocupó de promover el cooperativismo agrícola. Con todo, registra el autor que los tres partidos de centro izquierda se posicionaron en una lógica de desplazamiento institucional, respaldando la transformación del mundo rural y transitando entre comportamientos rupturistas y reformistas.

Situando la coyuntura crítica del período durante la primera mitad de la década del cincuenta, específicamente entre 1953-1958, Avendaño saca a colación la serie de sucesos que se conjugaron para hacer posible, una década más tarde, el cambio institucional y estructural.

Entre estos sucesos se cuentan los impactos de las huelgas de Molina (1953), la reforma al sistema electoral de 1958 que impide en adelante las malas prácticas de fraude y cohecho, el trabajo territorial de promoción organizativa que con distinto signo desarrolló el PDC, el PC y la Iglesia Católica, y la insistencia de parlamentarios socialistas en un proyecto de reforma agraria⁸, entre otros.

Por otra parte, también las discusiones respecto al carácter de la propiedad privada son tratadas en la obra: tanto la posición conservadora de la invulnerabilidad del derecho de propiedad como el giro conceptual que encumbra el PDC, argumentación que en último término permite la modificación de la estructura de propiedad de la tierra a través de la Ley 16.640, en 1967.

En efecto, sin desconocer el derecho de propiedad ni afectar el dominio privado, a partir de la noción de *función social de la propiedad*, la Democracia Cristiana defendió la tesis de que la propiedad tiene limitaciones que pueden ser ejercidas por el Estado en favor del bienestar general, admitiendo, al mismo tiempo, que nadie puede ser privado de su propiedad sin derecho a indemnización. Tal argumento invalidaba la explicación de la derecha sobre la existencia de derechos subjetivos adscritos al individuo y anteriores al Estado, permitiendo las expropiaciones.

Por último, otra característica del período que demuestra Avendaño es el alto grado de dependencia del Estado y de los partidos de centro izquierda, que tuvo la implementación de la reforma agraria y de la sindicalización campesina.

Constatamos que la obra representa una contribución importante no solo a la comprensión del período bajo análisis, sino también de nuestro presente, logrando traspasar los enfoques polares sobre el tema de la reforma agraria, propósito establecido por el autor.

Diversos aspectos hacen esto posible. Por una parte, la variedad disciplinar, al combinar sociología, ciencia política y economía, con un énfasis en la historia. En este sentido, Avendaño acepta de alguna forma la propuesta de Braudel respecto a generar un “mercado común” de las ciencias sociales donde la historia sería el socio dominante (Braudel, citado por Burke, 1993). Por otra parte, la nutrida documentación que acompaña la investigación con variados tipos de fuentes (material de prensa, historia legislativa, leyes y libros) constituye, sin lugar a dudas, un punto destacable.

Asimismo, resulta valorable la apuesta por una temporalidad de mediana duración, responsable de ampliar el análisis y demostrar que las transformaciones del mundo rural materializadas en la década del sesenta son, en realidad, producto de comportamientos y correlaciones de fuerza que se fraguan desde inicios del siglo XX.

El esfuerzo del autor por *conjuguar suceso y estructura*, utilizando relacionamente las tipologías de comportamiento de los agentes y la noción de coyuntura crítica, si bien tiene el mérito de mostrar las sinuosidades entre e intra partidos políticos, invisibiliza, sin embargo, las dinámicas que progresivamente fueron fraguando los sujetos⁹ (tanto latifundistas como inquilinos, asalariados rurales y medianas producciones) en la vida cotidiana de los territorios, las que resultaron decisivas a la hora de posibilitar las transformaciones del mundo rural. En este sentido, la ocurrencia del proceso de reforma agraria se configura como un *fenómeno multifacético y multiescalar* que no es reducible a la expresión de intereses de los partidos políticos.¹⁰

Lejos de tener un propósito conmemorativo, la perspectiva del libro nos invita a reposicionar necesarias conversaciones y decisiones pendientes. Entre ellas, la discusión sobre el *derecho de propiedad y el dominio* (público, privado, común) *de los recursos naturales*, pero sobre todo aquella otra discusión mayor sobre nuestro *modelo de desarrollo*, uno que, basado en la producción y extracción de materias primarias, es sindicado como el principal responsable de la actual crisis medio ambiental y de sostenibilidad en los territorios a lo largo del país.

Referencias

- Bengoa, J. (1990). *Haciendas y Campesinos. Historia Social de la Agricultura Chilena*. (Tomo II). Santiago, Chile: Ediciones Sur, colección Estudios Históricos.
- Burke, P. (1993). *La revolución historiográfica francesa*. Barcelona, España: Gedisa Editorial.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Desarrollo Humano en Chile Rural. Seis millones por nuevos caminos*. Santiago, Chile: PNUD.

Notas

¹ Expresado en las leyes que dinamizaron su implementación, Ley 16.640 de Reforma Agraria del 28 de julio de 1967 y Ley 16.625 de Sindicalización Campesina, del 29 de abril de 1967.

² Como señala Avendaño (p. 29, 30), tesis desarrollada por Sartori y Linz y aplicada largamente al caso chileno por Arturo Valenzuela para explicar el quiebre del sistema democrático, que luego será acompañada de la noción de “deficiente arquitectura institucional” planteada por Moulian.

³ Ejemplo de estos vínculos ambivalentes es el desenlace de las alianzas y rupturas durante el gobierno de Gabriel González Videla (1946-1952). En efecto, este gobierno parte con una alianza coyuntural entre liberales y radicales para permitir la ratificación presidencial en el Congreso Nacional tras la obtención solamente de mayoría simple por parte de González Videla. Esta alianza luego termina en la ruptura del “gabinete de unidad nacional” creado por el Presidente, quien, habiendo sido elegido con el apoyo del Partido Comunista, dictará más tarde la Ley de Defensa a la Democracia proscribiéndolo entre 1948 y 1957.

⁴ El autor se explaya respecto a los diferentes argumentos a los que echan mano el PCC, PL y PAL, los que, a grandes rasgos, pueden resumirse en: promover la política del “buen patrón”, es decir la extensión de las lógicas peternalistas y clientelares, la tecnificación de las faenas productivas para el consecuente aumento de la productividad y el mejoramiento de ciertas condiciones de trabajo, insistiendo transversalmente en la necesidad de mayor inversión estatal y oponiéndose las expropiaciones ante la consideración de la propiedad privada como un derecho natural.

⁵ Ley 8.811 de 1947.

⁶ En efecto, a través de distintas disposiciones como la necesidad de contar con 50 obreros para formar un sindicato, la no existencia de fuero sindical para sus dirigentes, las escasas atribuciones que otorga al sindicato y la imposibilidad de constituir federaciones, la Ley de Sindicalización Campesina de 1947 más bien limitaba la asociación campesina y se utilizó en su momento como una estrategia política de disuasión.

⁷ A través de la ASICH (Asociación Sindical y Económica Chilena) fundada en 1947 por el sacerdote jesuita Alberto Hurtado, y la ACR (Acción Rural Católica), creada por la Conferencia Episcopal en 1952, organismos que promovieron un sindicalismo autónomo, apoyando las reivindicaciones de los campesinos a través de la doctrina del evangelio.

⁸ Se trató del proyecto de reforma agraria presentado por senadores pertenecientes al Partido Socialista Popular, en 1953.

⁹ Entendiendo como definición de sujeto “[...] aquel que se tiene a sí mismo como origen y fuente de sentido de sus acciones sobre el mundo, y que dispone de las condiciones colectivas para imaginarlas y realizarlas” (Informe Nacional de Desarrollo Humano, citado en Desarrollo Humano Chile Rural, 2008, p.53).

¹⁰ Pertinente resulta en este sentido la perspectiva de análisis utilizada por Bengoa, quien, desde un enfoque de vida cotidiana del mundo rural y campesino, sostiene que:

La historia vista desde el lado campesino aparece como un permanente proceso de conquista de tierras y recursos [...] Primero aumentaron sus regalías de tierra, sus talajes, presionando al latifundio por dentro. En este avance campesino se entienden las reformas, las expropiaciones, que muchas veces –en la mayoría de los casos- sólo significaron decretar la muerte legal de un latifundio que desde hacía mucho tiempo estaba carcomido. (Bengoa, 1990, p.11)

REVISTA STVLTIFERA

DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

VOLUMEN 1, NÚMERO 2, PRIMER SEMESTRE DEL 2018

ISSN 0719-983X

La ontología y epistemología de Markus Gabriel.

Ernesto Castro Córdoba

Multiculturalismo e interculturalidad en clave decolonial.

Rodrigo Navarrete Saavedra

Racismo, oscurantismo y colonialismo: la naturalización del eurocentrismo en las perspectivas históricas contemporáneas.

Francisco Daniel Tiapa-Blanco

Las tres vertientes del desarrollo económico latinoamericano y su influencia en la integración continental: neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo.

Santiago Armesilla Conde

¿De qué estamos hablando cuando hablamos de lo popular en la era digital?

Álvaro Cuadra Rojas

Abandono y protección de niños: Lo que dejó Europa.

Jorge Dávila y Magaly E. Miliani de Dávila

Reseña de Avendaño Pavez, O. (2017). *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973: Representación de intereses, gradualismo y transformación estructural*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.

Karin Baeza Vásquez



UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE

SEDE PUERTO MONTT