

## PRESENTACION

### ARTICULOS

*EFRAIN GONZALES* **La Economía Familiar Comunera.**

*SHANE HUNT* **Evolución de los Salarios Reales en el Perú: 1900-1940.**

*CRISTOBAL KAY* **Política Económica, Alianza de Clases y Cambios Agrarios en Chile.**

*ALVARO ORTIZ* **Modelos del Lugar Central y Teoría de Grafos.**

### COYUNTURA

*JAVIER IGUIÑIZ, IVAN RIVERA* **La Economía Peruana en 1979.**

### RESEÑAS

*HERACLIO BONILLA* **Illusions of Conflict de Joseph Smith. The Capitalist World-Economy de I. Wallerstein. We Eat the Mines and the Mines Eat Us de June Nash.**

*MAXIMO-VEGA CENTENO* **Estrategias de Desarrollo y Modelos de Planificación de Alejandro Foxley.**

### NOTAS SOBRE EL DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**Presentación del Profesor Paul Samuelson con Ocasión del Título de Doctor Honoris Causa de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Jueves 7 de Agosto, 1980) por Máximo Vega-Centeno.**

# Política Económica, Alianza de Clases y Cambios Agrarios en Chile.

CRISTOBAL KAY

## 1. INTRODUCCION: LA TRANSICION Y LA CUESTION AGRARIA

En el presente ensayo se examinarán varios de los problemas que afectaron la transformación de la agricultura chilena desde 1850 hasta 1970. Algunos de estos problemas son discutidos y analizados en relación a determinados sub-períodos, mientras que otros serán tocados más extensamente y para todo el período. Los estudios realizados sobre cambios agrarios en Chile mayormente se han ocupado del período de la Reforma Agraria o de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. Pocos se ocupan de las tendencias de desarrollo de largo alcance. Sin embargo, una mejor comprensión del todo y las partes se logra contrastando diferentes sub-períodos (particularmente el pre y post 1930). De igual manera, la reforma agraria sólo puede ser entendida en todas sus dimensiones si se considera el desarrollo a largo plazo.

Para obtener un conocimiento adecuado de los cambios del sistema agrario chileno (así como de otros países latinoamericanos) es necesario analizar los cambios en la integración del país al sistema capitalista mundial. Las varias formas de relaciones de dependencia entre centro y periferia están determinadas por éste. Sin embargo, la forma en que el centro influye sobre la periferia, varía de acuerdo a las características económicas, sociales y políticas de cada país. Más específicamente, las relaciones que existen entre el sector agrario, las clases y el Estado variarán de acuerdo a las peculiaridades de cada país. Por ejemplo, se pueden establecer diferencias entre aquellos países en los que la agricultura es el principal rubro de exportación y aquéllos en que la minería es la principal fuente de divisas (Venezuela, Chile y Bolivia). Además, los resultados también varían de acuerdo a que si el producto de la agricultura de exportación es un bien salario y

---

\* Cristóbal Kay es Profesor del Departamento de Estudios Económicos Internacionales de la Universidad de Glasgow y actualmente se encuentra como Profesor Visitante en el Departamento de Economía de la Universidad Católica de Lima.

por lo mismo un bien importante del consumo interno o no. Argentina exporta bienes salarios típicos tales como trigo y carne, mientras que otros países exportan bienes no salarios tales como café, plátanos y azúcar. Otra diferencia importante se refiere a la caracterización del sistema agrario de producción dominante, ya sea campesino, terrateniente u otro.

Dos grandes temas recorren el presente ensayo. Uno es el problema de la transición agraria al capitalismo y el otro, la cuestión agraria. La cuestión agraria se refiere a la generación de un excedente agrícola suficiente para satisfacer las necesidades de la reproducción ampliada del sistema económico y, en una cierta etapa del desarrollo, particularmente del sector industrial. Byres<sup>1</sup> en un excelente artículo de reseña, señala, que la cuestión agraria sólo puede ser resuelta cuando la transición se haya efectivizado. Yo estaría de acuerdo si esta afirmación es considerada como una definición abstracta de la racionalidad del sistema capitalista a largo plazo. Sin duda, el problema es más complejo de lo que el mismo Byres indica al lector cuando relievra la importancia de los mecanismos bloqueadores que afectan la transición, convirtiéndola en un proceso largo y dificultoso que puede tomar cursos divergentes.

En relación a las variadas trayectorias de esta transición, Byres sostiene que la vía campesina hacia el capitalismo predominará sobre la vía terrateniente en países menos desarrollados. Mientras que Byres admite otras formas de transición, Amín<sup>2</sup> enfatiza fuertemente que la vía terrateniente y la abierta proletarización de los campesinos no serán las vías predominantes de transición al capitalismo. Las experiencias asiáticas y africanas de estos dos autores tienden a corroborar tales afirmaciones, pero la experiencia latinoamericana parece indicar lo contrario. Esto se debe básicamente al predominio del sistema de haciendas. El control de la mayor parte de los recursos agrícolas y el ejercicio de poderosas influencias políticas provee a los terratenientes de la capacidad de asegurarse que la transición progrese de acuerdo a sus intereses. Sin embargo, muchas veces los terratenientes están obligados a hacer concesiones a otros grupos sociales y ocasionalmente se implementan reformas agrarias. En países en los que hubo un compromiso con la burguesía industrial, la transición terrateniente se aceleró (la vía prusiana); en otros países, en los que se asumieron compromisos con sectores del campesinado, el resultado fue el desarrollo de la transición campesina, como sucedió en México bajo Cárdenas. Esta última alternativa, sin embargo, nunca fue dominante en Latinoamérica. Una combina-

- 
1. Terry J. Byres, "Agrarian Transition and the Agrarian Question", *The Journal of Peasant Studies*, iv (1977).
  2. Samir Amin, "El Capitalismo y la Renta de la Tierra", in S. Amin y K. Vergopoulos, *La Cuestión Campesina y el Capitalismo* (México, 1975).

ción de ambas vías existe en los países en los que a través de la implementación de la reforma agraria se llegó a una redistribución significativa de la tierra a los campesinos.

A pesar de que la vía terrateniente es dominante, y no sostengo que haya finalizado en América Latina.<sup>3</sup> Pienso aquí en la tendencia dominante del desarrollo capitalista en el sector agrario. Ciertamente hay múltiples variantes que dependen de una multiplicidad de factores, tales como condiciones geográficas, tipos de cultivo, desarrollo de tecnología, nivel de salarios, alianzas de clases, correlación de fuerzas políticas, etc. Es incluso posible que la transición terrateniente desarrolle formas de producción pre-capitalistas, pero éstas son el resultado de la reestructuración y subordinación de las anteriores relaciones pre-capitalistas. Sin embargo, estas variaciones sólo revelan todas sus implicancias si se toma en cuenta la esencial racionalidad de todo el sistema.

Incluso en aquellos países que parcialmente han completado un desarrollo capitalista, la cuestión agraria no ha sido necesariamente resuelta de la manera en que Byres afirma<sup>4</sup>. Es posible que suceda justamente lo contrario. Esta aparente paradoja puede ser explicada si se considera que en la fase pre-capitalista puede haber sido más fácil incrementar la producción agrícola cuando no toda la tierra cultivable había sido incorporada a la producción. Un crecimiento posterior tendrá que estar basado en un incremento de la productividad que a su vez requiere mayores inversiones de capital y, restringiendo así, la capacidad de la agricultura para transferir un excedente neto invertible en la economía. Otro factor importante pasado por alto por Byres, es que el inicio de un proceso de industrialización supone un aumento de excedentes agrarios comercializables. Aun si la transición agraria se acelera, el resultante incremento de los excedentes agrarios puede ser insuficiente para corresponder a las necesidades del sector industrial. Se puede argumentar que en medida que se desarrolle la industrialización, ésta crecientemente, estará en condiciones de auto-financiar su acumulación de capital. Sin embargo, lo que los industrialistas olvidan es que el proceso de industrialización a menudo significa un derroche de recursos de capital como resultado de políticas de sustitución de importaciones inadecuadas. Un proceso de industrialización semejante puede tener efectos estagnantes sobre la agricultura, si ésta es privada de sus recursos de inversión. La necesidad de excedentes se acrecienta aún más en el momento en que el proceso de industrialización concluye la así llamada 'fase fácil' y los excedentes van hacia los sectores de bienes intermedios y de capital. Esta sed de excedentes, su derroche y su

---

3. Cristóbal Kay, "Comparative Development of the European Manorial System and the Latinamerican Hacienda System", *The Journal of Peasant Studies*, ii (1974).

4. Byres, *Op. cit.*,

remisión externa en el capitalismo dependiente, en muchos casos ha llevado a la imposición de regímenes autoritarios militares que permitieran aumentar la plusvalía absoluta del trabajo, por la reducción del salario de los trabajadores y alargando las horas de trabajo o intensificando el proceso de trabajo. Brasil, Chile y Argentina ejemplifican lo enunciado.

Esta necesidad de ahondar la industrialización vía la sustitución de importaciones, requiere una singular asociación entre un estado autoritario burocrático y las corporaciones transnacionales (TNC). Las corporaciones poseen el poder de la tecnología y del marketing, mientras que el Estado garantiza una política que les permite operar. Este condicionamiento explica su mutua interdependencia, sobre todo en aquellos países en los que la movilización de las masas ha llevado al aumento de salarios, seguridad social y otros beneficios laborables. La represión es necesaria para reducir el costo del trabajo para el capital y asegurar la continua dominación del capital sobre el trabajo. Intentos populistas precedentes para solucionar este problema se han agotado y las tensiones entre clases se han agravado.

Los problemas de la transición y la cuestión agraria tienen que ser analizados en el contexto global de cada país, su estructura económica, sus relaciones de dependencia, la fase de su industrialización, el nivel de los conflictos de clase y el carácter del Estado.

Desde la segunda mitad del siglo XIX, Chile ha sido básicamente un país exportador de mineral. Desde el inicio de este período hasta la crisis de los años 20 las minas fueron explotadas por capitales británicos, sobre todo la extracción del salitre. A partir de los años 20 se perfila la dominación del capital norteamericano en la explotación de las minas de cobre. El sector minero fue la principal fuente de divisas de Chile y jugó un papel importante en el financiamiento del aparato estatal llevando a una temprana consolidación del Estado chileno. Además, el crecimiento de la industria minera permitió la formación temprana del proletariado. A pesar de que el Estado defendía básicamente los intereses del capital extranjero y nacional, también actuó en defensa de otras clases. El Estado aseguraba al capital extranjero el control de la mano de obra en medida que no titubeaba en reprimir movimientos laborales cuando fue necesario, pero, por otro lado, el Estado redistribuía internamente una parte de los excedentes mineros. Gran parte de estos excedentes fue a mano de las clases altas, pero también la clase media obtuvo beneficios a través de la creación de empleos en el sector público y la provisión de servicios sociales públicos. Mucho más tarde, algunos servicios sociales se hicieron extensivos a la clase trabajadora y se introdujo una legislación protectora como resultado de las luchas del movimiento obrero. Se puede argumentar que la relativa estabilidad

política de Chile, hasta el golpe de Estado en 1973, se debe a que el sector minero estuvo siempre en condiciones de proveer excedentes significativos, a la abundante y barata mano de obra rural, y consecuentemente, a la capacidad del Estado de jugar un papel mediador en la sociedad.

Los excedentes mineros permitieron al Estado chileno asumir una posición clave en la economía, en la sociedad y en la política. No sólo fue un instrumento represivo, sino también un instrumento de alianza de clases, de bienestar y el promotor del desarrollo económico.

El rol de la agricultura cambió como consecuencia de un conjunto de factores, tales como las variaciones de la situación de dependencia, el crecimiento urbano y la industrialización, las alianzas de clases y las políticas económicas cambiantes y los cambios en el propio sistema agrario. Generalizando se puede decir que la demanda económica más importante impuesta al sector agrario fue el suministro de abundante mano de obra barata y la provisión de excedentes alimenticios baratos. No se obligó al sector agrario a contribuir a la finanza pública por intermedio de impuestos ni tampoco a generar un excedente de divisas. Desde un punto de vista político el sistema requería de terratenientes para controlar al campesinado, ya sea a través de una limitada coerción o, preferiblemente, a través de relaciones clientelísticas.

Para facilitar el análisis del rol cambiante de la agricultura, una periodización resulta útil. Esta periodización debe ser vista como un recurso para resaltar ciertos aspectos de la transición y de la cuestión agraria, y no como una periodización histórica precisa y delimitada.

## 2. EL DOMINIO DE LA OLIGARQUÍA TERRATENIENTE Y LAS OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PERDIDAS: 1850-1930

En este período la economía chilena fue típicamente primaria-exportadora centrada básicamente en enclaves de exportación salitrera en manos de extranjeros. Este modelo de desarrollo estuvo alentado por una política gubernamental de libre comercio. La importancia del sector minero radica en que contribuía la mayor parte de ingresos por exportaciones. Además, generaba en promedio el 20% del ingreso total entre 1907 y 1930, mientras que la agricultura proveía el 14% y la industria el 16%. El resto correspondió al rubro servicios<sup>5</sup>. Los recursos excedentes del sector salitrero promediaban el 14% del Producto Nacional Bruto (PNB) entre 1882 y 1930. Aproximadamente la mitad de este excedente salía del país como pagos a capitalistas extranjeros. El sobrante del excedente salitrero iba a manos del Estado a través

5. Markos Mamalakis, *The Growth and Structure of the Chilean Economy* (New Haven, 1976).

de impuestos de exportación sobre el salitre. Estos impuestos representaban cerca de la mitad de los ingresos del Gobierno<sup>6</sup> El carácter de enclave del sector minero no solo está documentado por estar bajo control foráneo y por su aislamiento geográfico, sino también por su bajo uso de mano de obra, sólo 3.40/o de la población activa entre 1880 y 1930.

El sistema político estaba dominado por la burguesía minera e importadora comercial, pero sobre todo por la oligarquía terrateniente. La burguesía minera estuvo básicamente formada por extranjeros que no participaban directamente en el sistema político de dominación. Sin embargo, su control del sector económico clave le dió una influencia política decisiva. El Estado actuó como elemento articulador con el capital británico. A cambio de una parte del excedente minero (renta) aseguraba el dominio político sobre los mineros. Como los terratenientes controlaban el Estado, podían disponer de una parte de los excedentes mineros.

Los terratenientes propugnaron un modelo de dominación oligárquico que excluía a otros grupos sociales. Estuvieron en condiciones de autorepresentarse directamente en el sistema político eligiendo al presidente y a una gran parte del Congreso, a través del control del aparato judicial y reteniendo puestos claves en el Gobierno. Además, los terratenientes no constituían una burguesía, puesto que el excedente agrícola no fue predominantemente extraído a través de relaciones capitalistas de producción, a pesar de estar destinado al mercado. Por la forma en que ejercieron la dominación y en que extrajeron excedentes, los terratenientes pueden ser caracterizados como una oligarquía en este período.

Se podría argumentar que el modo de dominación oligárquico limitó las posibilidades de desarrollo en Chile, en medida que bloqueó la transición al capitalismo en el sector agrario y restringió el proceso de industrialización. Sin embargo, fue en este período que la agricultura proveyó sustanciales excedentes comercializables de alimentos, contribuyó significativamente a las exportaciones, y sobre todo liberó un excedente abundante de mano de obra barata. Además, el sector industrial inició un importante despegue. A pesar de ello, dadas las condiciones económicas favorables —descritas más adelante— su actuación final fue inadecuada. El gobierno oligárquico impidió que el país aprovechara plenamente estas oportunidades. Las implicancias de este fracaso recién se hicieron evidentes en el período siguiente, después de la crisis de la exportación salitrera, de la crisis política de la oligarquía y la gran depresión.

De 1860 a 1890 las exportaciones de trigo tuvieron un momento de apogeo debido a las condiciones favorables del mercado internacional. Las

---

6. *Ibid.*

exportaciones de trigo se cuatruplicaron entre 1850 y 1875. Sin embargo, en vista de que también las exportaciones de salitre aumentaban, estas exportaciones de trigo alcanzaron su máxima contribución relativa de divisas en 1860 con un 170/o del total. El imponente crecimiento de las exportaciones de trigo apenas modificó las relaciones técnicas y sociales de producción en el sector agrario. No suficiente con ello, también reafianzó y produjo la ampliación del dominio del sistema de hacienda. El aumento de la producción se realizó a través de la ampliación de las tierras cultivadas y reclutando más mano de obra, sin introducir cambios tecnológicos decisivos ni una significativa mecanización. Esta opción fue posible porque una gran parte de las tierras de las haciendas habían permanecido eriazas hasta ese momento. Pastos naturales utilizados para la crianza de ganado fueron usados para sembrar trigo y había un gran excedente de mano de obra campesina. Más trabajadores rurales fueron adscritos a las haciendas como inquilinos (una forma de colonato) quienes recibían beneficios marginales de producción más reducidos de lo acostumbrado (parcelas y derecho al uso de pastos). Se redujo la extensión de las parcelas y el derecho de pastaje de los inquilinos, mientras que al mismo tiempo se les aumentó el número de días que estaban obligados a trabajar en las tierras del hacendado. Las evidencias sugieren que hubo un descenso en los salarios rurales<sup>7</sup>. Así, el crecimiento de la producción se obtuvo a través del mecanismo de la plusvalía absoluta. Sólo una pequeña parte de las ganancias obtenidas fueron reinvertidas por los terratenientes en la agricultura o en otras actividades productivas. Una gran parte de las inversiones privadas fueron utilizadas para construir reservorios de agua y canales para ampliar significativamente las áreas irrigadas. Los terratenientes usaron su dominio del Estado para emprender un programa de construcción de ferrocarriles estatales, destinado a abaratar el transporte de productos agrícolas y ampliar la posibilidad de la producción mercantil para regiones alejadas. En resumen, el impacto del vasto mercado de exportación acentuó las desigualdades en el agro en favor de las grandes haciendas y consolidó el atraso del sistema de haciendas. El sector rural perdió una posibilidad dorada para modernizarse en la medida que no reinvertió los nuevos ingresos.

La construcción de los tramos del ferrocarril fue financiada por el sector público, básicamente con préstamos del mercado financiero de Londres y parcialmente usando fondos provenientes de los excedentes mineros. Desafortunadamente, los terratenientes también expresaron las arcas fiscales para financiar un consumo suntuoso. Ellos abolieron el impuesto a la tierra en 1880 y prestaron fuertemente fondos del sector público. Sólo una fracción del valor real

7. Arnold Bauer, *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930* (Cambridge, 1975).



de estos créditos generosos a largo plazo fueron recuperados por el Estado ya que la inflación se encargó de minimizar el valor de estas deudas.

Aquí conviene hacer una distinción entre la agricultura tradicional de la región central y la agricultura moderna de la región sureña, que fue colonizada en el transcurso de la segunda mitad del siglo pasado. La oligarquía terrateniente de la región central, donde el sistema tradicional de haciendas estaba firmemente afianzado, tenía el poder político. En la región colonizada del sur surgieron empresas agrícolas más avanzadas, pero los terratenientes de esta región nunca pudieron supeditar a la oligarquía terrateniente de la región central. Esto tuvo una serie de implicancias. En el momento en que las exportaciones de trigo chilenas enfrentaron una creciente competencia en el mercado internacional, los terratenientes de la región central gradualmente pasaron del trigo a la crianza de ganado y reorientaron la producción de trigo hacia el mercado interno. En 1880 la región central suministró el 88% del total de la producción de trigo, pero en 1908 este porcentaje decayó a 51%. Entre tanto, la región colonizada aumentó su parte de 5% en 1880 a 47% en 1908. A fines del siglo XIX y comienzos del XX el trigo exportado provenía casi exclusivamente de la región sur, mientras que la región central cubría el mercado interno. El 'boom' del salitre dió un ímpetu al proceso de urbanización, lo que puede ser deducido del hecho de que en 1870 sólo el 28% de la población era considerada urbana, mientras que en 1900 fue el 46%.<sup>8</sup>

Ciertamente, los terratenientes de la región central habían optado por lo más fácil. En vez de hacer importantes inversiones y cambiar las relaciones sociales y técnicas de producción para afrontar la competencia internacional, prefirieron explotar las ventajas de su ubicación geográfica y usar su poder político para defender sus intereses. Estaban confiados en la mayor renta diferencial frente a los productores de la región sur por un doble cálculo: la tierra era más fértil y las condiciones climáticas más favorables en la región central. Los costos de transporte hacia los centros consumidores, fundamentalmente en la región central, fueron mucho más reducidos que aquéllos de la región sur. A pesar del hecho de que el rendimiento del trigo era menor en el sur, todavía estaba en condiciones de competir en el mercado internacional en el momento en que la región central ya había desistido del intento. Una parte de la explicación de la mayor habilidad competitiva de los terratenientes sureños está en que tenían un mayor espíritu empresarial y en el hecho de que confiaban más en ganancias que en rentas tratándose de sus ingresos. Los ingresos de los terratenientes del centro probablemente fueron más altos que aquéllos de los

---

8. Carlos Hurtado, *Concentración de la Población y Desarrollo Económico: el Caso Chileno* (Santiago, 1966).

terratenientes sureños ya que podrían aprovechar la renta diferencial, que incluso la mayor dedicación empresarial de los sureños no podía igualar.

La oligarquía terrateniente de la región central explotó su dominio político para lograr ventajas económicas. Cuando se cambió el cultivo de trigo por la crianza de ganado, crecientemente tuvieron que competir con la producción ganadera argentina. En 1897 lograron imponer un gravamen del 20% sobre el precio de mercado de ganado en Santiago a las importaciones ganaderas<sup>9</sup>. Incluso cuando estallaron las revueltas en 1905 durante la 'semana roja' protestando contra el impuesto a la importación de ganado, la política proteccionista se mantuvo. Este proteccionismo conjuntamente con la renta diferencial, la abolición del impuesto sobre la tierra y los créditos subvencionados demoraron la transición hacia una agricultura capitalista en la región central, ya que los terratenientes no se vieron obligados a cambiar las relaciones de producción en sus haciendas para obtener un satisfactorio nivel de ingresos.

Ratcliff<sup>10</sup> caracterizó el modo de producción de la agricultura en este período como 'represivo del trabajo'. Este término proviene del análisis de Barrington Moore sobre la situación prusiana. Ratcliff establece una analogía entre el crecimiento de las exportaciones de trigo por las haciendas junker de Prusia y otras regiones de Europa del Este hacia Europa Occidental, con la situación chilena. No es mi intención discutir aquí si el concepto 'represivo del trabajo' para designar el modo de producción es adecuado, más bien quiero brevemente examinar si el sistema 'represivo del trabajo' (o la coerción extra-económica) fue la forma dominante de organizar la mano de obra para extraer excedentes al interior del sistema de hacienda. Yo también<sup>11</sup> he indicado que un análisis comparativo entre Europa Oriental y Chile podría ser útil, señalando, sobre todo, los efectos similares que tuvo la exportación de trigo en la consolidación de la gran propiedad y el poder político de los terratenientes en ambas regiones. Sin embargo, no pienso que sea apropiado decir que las relaciones sociales de producción se convirtieron "represivas del trabajo" como resultado del 'boom' triguero en Chile. La oligarquía agraria chilena no tuvo necesidad de recurrir a mecanismos de coerción extra-económica para obtener mano de obra a fin de corresponder a las demandas de exportación de trigo. Se estima que la región central chilena necesitó entre 15 a 20% adicional de trabajadores rurales en el momento en que el cultivo de granos se cuadruplicó entre 1850 y 1875<sup>12</sup>. Chile tuvo acceso a amplias reservas de mano de obra

9. Thomas C. Wright, "Agriculture and Protectionism in Chile, 1880-1930", *Journal of Latin American Studies*, vii (1975).

10. Richard Ratcliff, "Kinship, Wealth and Power: Capitalists and Landowners in the Chilean Upper Class", (University of Wisconsin, Ph. D. Thesis, 1973).

11. Kay, *Op. cit.*, (1974)

12. Bauer, *Op. cit.*

provenientes de las áreas minifundistas y de las grandes masas de trabajadores flotantes. La densidad de la población por área cultivada de trigo en la región central de Chile fue de 10 á 15 veces más alta que en regiones similares de Australia y Estados Unidos entre 1875 y 1882<sup>13</sup>. Si bien los terratenientes chilenos ocasionalmente sufrieron las consecuencias de la ausencia de mano de obra durante los períodos de cosecha, no tuvieron dificultades para encontrar campesinos deseosos de obtener una parcela como inquilinos o trabajar estacionalmente como jornaleros de la hacienda. La adquisición de parcelas por parte de los campesinos fue una alternativa particularmente atrayente para los campesinos sin tierras, ya que como inquilinos gozaban de un mejor status social y mejores condiciones de vida. A pesar de que en las haciendas las condiciones de trabajo fueron duras, los inquilinos no estaban legalmente obligados a permanecer en sus parcelas, como sucedió con los siervos en Europa Oriental. Por el contrario, la libre movilidad de mano de obra caracterizó la escena chilena. Esto puede ser probado por el hecho de que la región central fue la que suministró la mano de obra para la región colonizada del sur, las minas salitreras del norte y los centros urbanos en la misma región central. Si los terratenientes hubieran conocido los estragos debidos a una mano de obra escasa no hubieran titubeado en usar su poder político para restringir la migración de mano de obra o de usar un sistema 'represivo del trabajo' en sus haciendas. La abundancia de mano de obra obvió estas medidas.

Es probable que la dominación política ejercida por la oligarquía terrateniente fuera un obstáculo para el proceso de industrialización en Chile. La emergente burguesía industrial fracasó en obtener el apoyo económico necesario por parte del Estado, particularmente a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. La política de libre comercio y la política favorable al capital extranjero significaron que cerca de la mitad de los excedentes salitreros abandonaron el país y una parte del remanente fue a los bolsillos de los terratenientes por intermedio del Estado, más para consumo que para inversiones. Se perdió una extraordinaria oportunidad para que el Estado incrementara su participación en el excedente generado por el salitre, a través de una posición de tipo nacionalista frente al capital extranjero y utilizara el excedente existente para lanzar un vigoroso programa de industrialización inicialmente resguardado por una tarifa proteccionista. Recién en los albores del siglo XX la organización que agrupaba a los terratenientes (SNA — Sociedad Nacional de Agricultura) apoyó a los empresarios industriales (SOFOFA — Sociedad de Fomento Fabril) en un pedido al Gobierno para obtener un mínimo de protección a las industrias transforma-

---

13. *Ibid.*, pg. 150.

doras de materias primas agrícolas. Fue sólo en este sector industrial que hubo una convergencia de intereses entre terratenientes y empresarios. En 1915 las dos terceras partes de la producción industrial se generaban por industrias de base agrícola, y la industria en su totalidad generaba como promedio el 17% del ingreso total de la economía entre 1907 y 1930.

En conclusión, a pesar de que la oligarquía terrateniente bloqueó la transición al capitalismo agrario, paradójicamente la cuestión agraria no se manifestó por dos razones. Primero, la abundante mano de obra y la reserva de tierras, hicieron posible incrementar sustancialmente la producción sin modificar el sistema tradicional de haciendas. La producción agropecuaria creció en una tasa anual promedio del 3% entre 1910 y 1930. El área cultivada se duplicó y el stock ganadero aumentó un 60% en este período. Por largo tiempo Chile no vería cifras de crecimiento tan altas. Segundo, las necesidades de excedentes agrícolas comerciables baratos del sector industrial, no estuvieron plenamente articuladas hasta después de 1930. El sector industrial todavía era relativamente reducido y la burguesía industrial sólo tímidamente pudo expresar demandas frente al sector agrario. Así, el carácter oligárquico del Estado significó la pérdida de una oportunidad histórica única para empujar a la economía chilena a las filas del mundo desarrollado, a cambio de la perpetuación de estructuras subdesarrolladas, que todavía hoy tienen estragos nefastos sobre la economía chilena.

### 3. LA TRANSICION CAPITALISTA DE LAS HACIENDAS Y EL SURGIMIENTO DE LA CUESTION AGRARIA: 1930-1964

Como consecuencia de la producción artificial del salitre en los países industrializados, el sector salitrero experimentó una severa crisis en los años 20 y a partir de los años 30 el cobre se convirtió en el principal producto de exportación. Concomitantemente el control británico sobre la exportación fue reemplazado por el control desde los Estados Unidos. La crisis del sector salitrero estuvo acompañada de una crisis económica y una seria baja de los ingresos fiscales, llevando al descontento social y a la crisis política del modo de dominación oligárquico. Una sucesión de gobiernos populistas autoritarios de composición civil y militar son expresión de esta crisis en el período de transición de los años 20.

La gran depresión de los años 30 tuvo efectos catastróficos sobre la economía chilena, orientada a la exportación, y llevó a una reestructuración. La caída de los ingresos provenientes de la exportación, con la consecuente escasez de divisas, acarrió una forma de proteccionismo natural al sector industrial local,

que rápidamente se convirtió en el sector más dinámico. A partir de fines de los años 30, el Estado apoyó este rápido proceso de industrialización, erigiendo y expandiendo las medidas tarifarias proteccionistas para el sector industrial, desarrollando la infraestructura (acero, electricidad, etc.) y canalizando recursos financieros hacia la industria. De esta manera el Estado se convirtió en el principal promotor de una industrialización por sustitución de importaciones y propuso una política de desarrollo con miras al mercado interno. Tanto la intervención económica del Estado como el sector industrial crecieron notablemente a partir de este período. En 1964 los gastos del Estado ascendieron al 40% del PNB y el Estado financió aproximadamente la mitad de las inversiones totales. La producción industrial creció en una tasa promedio anual del 5.1% entre 1937 y 1964<sup>14</sup> y la industria representaba el 25% del PNB en 1964. La estrategia de la industrialización por sustitución de importaciones reflejaba la posición hegemónica alcanzada por la burguesía industrial al interior del bloque de poder. Logró este cometido a través de alianzas con sectores de la clase media, y, a veces, con fracciones de la clase obrera.

Byres<sup>15</sup> señala que para solucionar la cuestión agraria son necesarias tanto la hegemonía de la burguesía industrial como la finalización de la transición agraria. Sin embargo, en el caso chileno, fue precisamente en el período en que la burguesía industrial alcanzó una posición hegemónica y la transición agraria casi había sido completada, que la cuestión agraria emerge realmente. El sector agrario crecientemente fracasó en el suministro de excedentes comercializables adecuados y se convirtió en una traba para el comercio exterior. Su única contribución fue la mano de obra barata y abundante al sector urbano, pero aún ello tendió a convertirse en una traba para el sistema, en medida que los habitantes de las periferias urbanas comenzaban a exigir educación, salud, empleo, casa e instalaciones sanitarias.

La producción agropecuaria creció en un promedio anual del 1.8% entre 1930 y 1964, mientras que la población crecía a un ritmo del 2.2% al año y la demanda de productos agrícolas aumentó por encima del 3.0% anual. Todavía en los años 30 las exportaciones agrarias sobrepasaban las importaciones, pero como consecuencia de la creciente brecha entre producción interna y demanda, la balanza comercial más y más anotó tendencias desfavorables hasta que en 1964 la quinta parte de las divisas generadas por el país, era usada para comprar alimentos. Este lento crecimiento del sector agrícola también ayuda a explicar el descenso de su aporte al PNB de 15% en 1930 al 10% en 1964. Sin embargo,

---

14. Oscar Muñoz, *Crecimiento Industrial de Chile 1914-1965* (Santiago, 1971).

15. Byres, *Op. cit.*

la mano de obra procedente del sector agrario restringió el aumento de salarios en otros sectores. La mano de obra agrícola activa permaneció casi estancada durante este período, y sobre el total de la fuerza de trabajo, su participación se redujo de 35<sup>o</sup>/o a 20<sup>o</sup>/o.

Los estudiosos del sector agrario chileno ofrecen diferentes explicaciones para entender las causas de la cuestión agraria, es decir, del fracaso de la agricultura de proveer un excedente comercializable. Básicamente existen dos líneas de argumento. Una de las interpretaciones dice que hay que buscar la razón de este fracaso al interior de la estructura de tenencia de la tierra, particularmente en el predominio del sistema de hacienda y la mentalidad feudal de los terratenientes. La otra explicación sostiene que la debilidad del sector agrario se debió al control del Estado ejercido por la burguesía industrial, con la consecuente implementación de políticas, en detrimento de los intereses agrarios, que desalentaron las inversiones en este sector.

Primero pasaré a examinar la hipótesis en torno a la tenencia de la tierra. Es innegable que hubo una distribución extremadamente desigual de la tierra. Los minifundistas poseían el 37<sup>o</sup>/o de las unidades productivas pero sólo ocupaban el 1<sup>o</sup>/o de la tierra cultivable, mientras que los latifundistas con sólo el 7<sup>o</sup>/o de las unidades productivas eran propietarios del 65<sup>o</sup>/o de la tierra cultivable en 1955<sup>16</sup>. Una de las consecuencias de esta estructura de tenencia extremadamente desigual fue la ausencia de competitividad, particularmente en el mercado de tierras y capitales, conllevando a una adjudicación ineficiente de recursos. Mientras que los minifundios tenían mano de obra sobrante y poca tierra, los latifundios se encontraban en la situación inversa. En otras palabras, mientras que en los minifundios había una alta productividad de la tierra y una baja productividad del trabajo, lo contrario sucedía en los latifundios. Una redistribución de la tierra indudablemente desembocaría en un uso más eficiente de los recursos, particularmente si se tiene en cuenta que hay abundancia de mano de obra y escasez de tierras. Sin embargo, si se quiere asegurar una continuada y alta tasa de crecimiento, sería necesario considerar una variedad de otros factores pero que no serán examinados aquí, aunque parece razonable afirmar que una reforma agraria es la condición previa para alcanzar tasas de crecimiento satisfactorias a largo plazo de la producción agrícola.

Pese a ello, es incorrecto decir que el sistema de latifundios o hacienda no ha sufrido cambios importantes desde los años 30 y de que el problema agrario pueda ser explicado por un supuesto modo de producción feudal en la

---

16. CIDA, *Chile: Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola* (Santiago, 1966).

agricultura. Los terratenientes introdujeron cambios significativos a nivel de las relaciones sociales y técnicas de producción. La mecanización fue acelerada a partir de los últimos años de la década de 1930, aumentando en un 70/o anual su valor entre 1945 y 1955<sup>17</sup>. La productividad del trabajo en la agricultura creció en un 2.20/o anual entre 1940 y 1964, cifra que puede ser contrapuesta favorablemente al 2.60/o en la industria<sup>18</sup>. Se sembró más extensivamente cultivos de mayor valor industrial, el área cubierta por plantaciones frutales casi se duplicó entre 1930 y 1964 y también aumentó el uso de fertilizantes, pesticidas e insecticidas. El aumento de la producción agraria en este período fue obtenido a través del mecanismo de la plusvalía relativa, es decir, aumentando la productividad, y no por el incremento de la plusvalía absoluta como en el período anterior. La mayor productividad de la tierra y del trabajo entre 1940 y 1964, comparado con las cifras entre 1850 y 1930, explica por qué el sistema de inquilinaje para obtener mano de obra fue convirtiéndose en poco rentable para los terratenientes en relación al uso de mano de obra asalariada. Los terratenientes pudieron aumentar sus ganancias cultivando directamente la tierra arrendada a los inquilinos, ya que las rentas implícitas del trabajo pagadas por el inquilino eran ahora menos remunerativas comparadas con las ganancias obtenidas a través del cultivo directo de la tierra arrendada. Esto no sólo se debe a los cambios de las relaciones técnicas de producción de las haciendas, sino también al relativo declive de los salarios rurales en comparación a los salarios pagados al inquilino. Estos factores explican el proceso de proletarización de los inquilinos en este período. Las relaciones sociales de producción se transformaron al interior de las haciendas hasta tal punto que la proporción de inquilinos frente a la población rural activa decayó de 210/o en 1935 a 60/o en 1964, y la extensión de parcelas cultivada por inquilinos representaba sólo el 80/o de las áreas cultivadas de las haciendas en 1964<sup>19</sup>.

Estudios empíricos han demostrado que los terratenientes respondieron a cambios de corto y largo plazo de los precios relativos y de que fueron maximizadores de ganancias<sup>20</sup>. Pierre Crosson<sup>21</sup> concluye en su estudio, que

17. Marto Ballesteros, "Desarrollo Agrícola Chileno, 1910-1955", *Cuadernos de Economía*, vol. ii, n. v (1965).
18. Mamelakis, *Op cit.*
19. Kay, "The Development of the Chilean Hacienda System, 1850-1973", in K. Duncan y L. Rutledge (eds.), *Land and Labour in Latin America: Essays on the Agrarian Capitalism in the Nineteenth and Twentieth Centuries* (Cambridge, 1977), pp. 115-6.
20. Jere Behrman, "Aggregative Market Responses in Developing Agriculture: the Postwar Chilean Experience", in R.S. Eckaus y P.N. Rosenstein-Rodan (eds.), *Analysis of Development Problems: Studies of the Chilean Economy* (Amsterdam, 1973); Roberto Echeverría, *The Effect of Agricultural on Intersectoral Income Transfers*, Latinamerican Studies Program Dissertation Series nro. 13 (Ithaca, 1969).
21. Pierre Crosson, *Agricultural Development and Productivity: Lessons from the Chilean Experience* (Baltimore, 1970).

los grandes terratenientes, como grupo fueron un elemento innovador. El hecho de que fueran los terratenientes quienes cambiaran significativamente las relaciones sociales y técnicas de producción en sus haciendas, de que crecientemente respondieran a la política de precios y al mercado, indica que no pueden más ser considerados feudales, señoriales, neo-feudales, pre-capitalistas, etc., sino que deben ser vistos como empresarios agrícolas capitalistas. Es de mi parecer que durante este período (1930-1964) los terratenientes habían casi concluido el proceso de transformación capitalista de sus haciendas. Digo casi puesto que una pequeña parte de las haciendas todavía dependían de la mano de obra inquilina y arrendaban tierras a medieros. Sin embargo, es más apropiado calificar a la mayoría de los terratenientes en 1964 como a una gran burguesía agraria y considerar a sus haciendas como grandes empresas agrícolas. Pero, lo enunciado no significa que un diferente sistema agrario no habría producido tasas de crecimiento más altas y prolongadas de la producción agraria. Lo que sí se dice es que la cuestión agraria no desaparece automáticamente y que incluso puede aparecer —como en el caso de Chile— en un momento en que el sistema agrario es predominantemente capitalista.

Quiero ahora considerar y analizar lo que ha sido denominado la hipótesis de la 'baja tasa de retorno', que hoy en día está de moda asociar con 'el sesgo urbano' (*urban bias*) tipo de razonamiento. El debate se ocupa de esclarecer si la política gubernamental ha sido larga y consistentemente discriminatoria frente al sector agrario y en favor de los sectores industrial y urbano. Ahí donde esto puede ser establecido, es necesario reconocer que esta tendencia en la política del Estado es el factor definitorio de la cuestión agraria o de la actuación insatisfactoria del sector agrícola.

Algunos de los criterios usados para discernir sesgos de la política gubernamental son la política de precios y la evolución de los términos de intercambio internos, el comercio externo y la política de cambio externa, la política fiscal, la política de crédito y la política de la inversión pública.

En relación a la política de precios y la evolución de los términos de intercambio internos, se puede decir que el Gobierno fijó y controló los precios de algunos bienes agrícolas, pero no invirtió los términos de intercambio de bienes en contra de la agricultura<sup>22</sup>. Obviamente hubo fluctuaciones menores y años en los que los términos de intercambio de los bienes fueron desventajosos

---

22. Ministerio de Agricultura, *La Agricultura Chilena en el Quinquenio 1956-1960* (Santiago, 1963); Kurt Ulrich, "La Agricultura Chilena", in R. Lagos y K. Ulrich, *Agricultura y Tributación* (Santiago, 1965); Crosson, *Op. cit.*; Echeverría, *Op. cit.*



para el sector agrario, pero si se considera el período en su totalidad, se puede decir que permanecieron neutrales. Ullrich<sup>23</sup> incluso demuestra que los precios fijados por el Estado de estos productos agrícolas aumentaron más rápidamente que aquellos que no estaban controlados. En una economía inflacionaria como la chilena, el control de precios sólo podía demorar, más no evitar, el aumento de precios. Se podría argumentar que los precios agrícolas hubieran subido aún más de no haber sido por el control y, que como consecuencia, los términos de intercambio de bienes hubieran podido desarrollarse de manera favorable a la agricultura. Esto hubiera aumentado la tasa de retorno en la agricultura y dado incentivos a la inversión, llevando hacia tasas más altas de crecimiento. La validez de esta propuesta no puede ser demostrada aquí, pero lo que sí se puede concluir es que los términos del intercambio de bienes no discurrieron en contra de la agricultura. Aun más, si uno compara el índice de precios de la producción agrícola con el índice de precios de los insumos agrícolas, se ve que su evolución también se mantuvo más o menos pareja en este período<sup>24</sup>. Si se construye un índice de los términos de intercambio que incluya cambios en la productividad del trabajo, el índice probablemente sólo señalaría una leve ventaja de la industria, ya que la productividad del trabajo creció un poco más rápido en este sector. Sin embargo, si se incluye el crecimiento de la productividad del capital, bien puede ser que los términos del intercambio favorecerían a la industria, ya que el crecimiento de la productividad tiende a ser más elevado en la industria. Desafortunadamente un índice semejante aun no ha sido elaborado para Chile.

Evidencias sobre la política cambiaria y de comercio exterior sugieren que la política comercial del Estado explica en parte la creciente brecha del comercio exterior en la agricultura. El Gobierno manipuló las tasas de intercambio (usando tasas de intercambio múltiples, sobrevaluando la moneda nacional o de otra forma) de manera que la tasa proteccionista fue negativa para muchos productos agrarios claves (trigo, carne). A través del subsidio de muchos productos alimenticios, los productores locales enfrentaron una injusta competencia extranjera en los mercados locales. De la misma manera, las exportaciones agrícolas estuvieron discriminadas a través del mecanismo del comercio exterior y, en pocos casos, a través de las cuotas de exportación. Adicionalmente, los precios de algunos insumos industriales locales para la agricultura fueron significativamente más altos que los precios internacionales de los mismos

---

23. Ullrich, *Op. cit.*

24. Crosson, *Op. cit.*

productos, debido a las tarifas proteccionistas para la manufactura nacional<sup>25</sup>. Sin duda, esta política cambiaría y de comercio exterior, que proviene de los años 30, evidenciaron un sesgo urbano. Incluso se puede argumentar que esta política mantuvo los salarios no agrícolas a un bajo nivel con la intención de propulsar una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones.

En el caso de la política impositiva, el sector agrario claramente se benefició. En los años de 1940 y 1962 la agricultura únicamente proveía el 5.30/o del total de ingresos fiscales del Gobierno (excluidos los impuestos de minas), mientras que su participación en el PNB fue del 130/o<sup>26</sup>. Por tanto, los impuestos al agro fueron bajos en comparación a otros sectores. Paradójicamente, sin embargo, esto puede haber tenido efectos negativos sobre la producción agraria ya que no penalizaba al productor ineficiente.

Al igual que la política impositiva, la política crediticia del Estado también beneficiaba al sector agrario. En 1951 y 1960 la agricultura obtuvo el 380/o y el 340/o del total del crédito privado y público, respectivamente. De esta suerte, la parte asignada a la agricultura de la distribución crediticia excedía en tres veces su participación en el PNB. Cerca de las dos terceras partes del crédito total fue público y estuvo subsidiado por el Estado con una tasa de interés que por lo general estaba por debajo de la tasa de inflación.

La política de inversiones públicas fue insignificante para el sector agrario. Menos del 50/o del total de las inversiones públicas estuvieron destinadas a la agricultura, representando a su vez solo el 2.40/o de la inversión total en el agro entre 1950 y 1964<sup>27</sup>.

El examen de las políticas gubernamentales en relación a posibles sesgos urbanos o rurales no permite llegar a una conclusión precisa. Mientras que algunas medidas fueron discriminatorias, otras fueron neutrales o incluso favorables a la agricultura. Sin embargo, tomando en cuenta la relativa importancia de las diferentes políticas y estaría inclinado a argumentar que el predominio de una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones en la política gubernamental trajo como consecuencia una discriminación frente al sector agrario, o al menos un abandono de éste. El fracaso más grande de la economía chilena entre 1930 y 1964 fue, sin duda, la incapacidad del sector

- 
25. Alberto Valdés, "Trade Policy and its Effect on the External Agricultural Trade of Chile 1945-1965", *American Journal of Agricultural Economics*, LV, ii (1973).
  26. Ricardo Lagos, "La Tributación Agrícola", in R. Lagos y K. Ullrich, *Agricultura y Tributación* (Santiago, 1965).
  27. Mamalakis, *Op. cit.*

agrario de generar excedentes adecuados. La política del Estado debería de haber estado orientada hacia la implementación de una reforma agraria y hacia la reinversión de los pequeños excedentes agrarios en la misma agricultura en vez de canalizarlos hacia un sector industrial que crecientemente derrochaba escasos recursos de capital. Los alicientes que el Estado dió a la industrialización por intermedio de la sustitución de importaciones, se realizó en detrimento del desarrollo de otros sectores y finalmente fue un mecanismo auto-destructivo, en medida que el mismo sector industrial se estancó debido a la falta de crecimiento agrario y que significó bajos ingresos rurales que restringieron el mercado rural para los productos industriales. Adicionalmente, se gastó crecientemente más divisas para importar alimentos, lo que restringió la inversión en la industria, ya que la mayoría de las maquinarias, equipos y repuestos tenían que importarse. Lo enunciado no significa que el Gobierno debería de haber abandonado la política de industrialización por sustitución de importaciones, pero sí que debería de haber cuidado estrictamente el balance entre sectores económicos para evitar estos resultados negativos. Sin embargo, es necesario señalar que si bien la política gubernamental no favoreció particularmente a la agricultura, tampoco la exprimió de sus fondos de inversión. La mayoría de los recursos para la industrialización provenían o bien del sector minero o bien del mismo sector industrial. El problema fundamental de la agricultura no fue tanto la ausencia de ganancias, sino el inadecuado sistema de tenencia de la tierra. En este sentido, la política gubernamental no estuvo tan 'sesgada urbanamente' sino más bien sesgada contra la implementación de la reforma agraria, y con ello 'sesgada terratenientemente'.

La interpretación ofrecida por el sesgo urbano puede llevar a conclusiones erradas si no se analiza conjuntamente con la estructura de clases sociales al interior de cada sector geográfica y económicamente definido; la contradicción esencial de la sociedad no es entre sectores, sino entre las clases sociales. Es esta la contradicción esencial que está constantemente mediatizada por el Estado a través de medidas que van desde la coerción hasta el consenso. La meta es garantizar el dominio de aquellas clases que controlan el aparato estatal. El uso de un análisis de clase revela que mientras el Estado pudo discriminar al sector agrario, también actuó en defensa de los intereses de los terratenientes. Los campesinos fueron los más afectados.

Un análisis de clase puede ser usado para examinar los efectos de la política gubernamental sobre las clases al interior de cada sector y sobre la relación de clases en diferentes sectores. En el presente trabajo voy a analizar las relaciones entre clases sociales al interior del sector agrario y las relaciones entre fracciones de la clase alta terratenientes y empresarios industriales. Para tal

efecto es ilustrativo usar los cinco puntos enunciados para determinar la existencia de sesgos en la política gubernamental desde una perspectiva de clase. La política crediticia favoreció casi exclusivamente a los grandes terratenientes, quienes recibieron la tajada de león de los créditos subsidiados. Pequeños propietarios tuvieron que hacer uso del sistema de crédito informal marginal que frecuentemente exigía tasas de interés exorbitantes<sup>28</sup>. La política fiscal favoreció más a los grandes terratenientes que a los pequeños ya que el impuesto a la tierra era muy bajo y no se pagaba impuestos a la riqueza y los terratenientes fueron más eficientes evadiendo el pago de impuestos. Campesinos con bajos ingresos pagaban más impuestos indirectos en relación a sus ingresos que los terratenientes. La inversión pública en la agricultura, si bien fue reducida, también beneficiaba a los terratenientes, como en el caso de la construcción de sistemas de irrigación. A pesar de que el control de precios afectada a todos los productores, los grandes terratenientes a menudo estaban en condiciones de obtener mejores precios para sus productos ya que el Gobierno por lo general fijaba los precios al por menor y los grandes terratenientes podían usar su mayor poder de negociación para obtener precios más altos por parte del mayorista. Algo similar ocurría con las exportaciones. Las importaciones subsidiadas de alimentos afectaron negativamente a todos los productores, pero más a aquellos que tenían extensiones de tierras productivas más reducidas y quienes tuvieron altos costos de transporte.

En lo que se refiere a la relación entre fracciones de la clase alta, la burguesía industrial crecientemente asociada a las corporaciones multinacionales fue dominante. Es, sin embargo, difícil establecer diferencias claras entre las fracciones de la clase alta ya que sus intereses económicos estaban estrechamente asociados<sup>29</sup>. Es por ello que los terratenientes seguían ejerciendo un considerable poder político (al menos hasta la reforma electoral a mediados de los años 50), lo que significaba que el Estado no podía hacer caso omiso de sus intereses. La política estatal articuló los intereses de terratenientes y empresarios industriales, reflejando el compromiso entre ambas fracciones.

La habilidad del Estado de reconciliar los intereses de ambas fracciones de la clase alta responde a mi parecer a dos factores básicos. Por una parte, por la existencia de un gran excedente minero que el Estado pudo apropiarse. Ello significó que el proceso de industrialización no dependió de la generación de excedentes en el sector agrario. Por otra parte, el Estado estuvo en condiciones de limitar y controlar movimientos campesinos, asegurando de esta manera la transferencia de excedentes a la burguesía industrial. Ya me he referido a la

28. Charles Nisbet, "Interest Rates and Imperfect Competition in the Informal Credit Market of Rural Chile", *Economic Development and Cultural Change*, XVI, iv (1968).

29. Maurice Zeitlin, *et. al.*, "Class Segments: Agrarian Property and Political Leadership

discriminación gubernamental contra los pequeños propietarios. En lo que concierne a la mano de obra asalariada, la legislación virtualmente imposibilitó la formación de sindicatos. Restricciones similares no existieron para los trabajadores urbanos. Más allá de ello, mientras que para el trabajador urbano se introdujeron el pago de un salario mínimo, seguridad social y legislación social afín, ventajas similares le fueron negadas al trabajador rural durante décadas. Cuando luego estas medidas se hicieron extensivas al trabajador rural, los terratenientes obviaron su implementación. Ambos factores coincidieron en mantener el bajo nivel de salarios rurales y asegurar a los terratenientes sus tasas de ganancia. No es sorprendente por ello, constatar el deterioro de los salarios rurales frente a los urbanos.<sup>30</sup> Es, tal vez, esta cruda y represiva política del Estado respecto al campesinado, la que mejor ilustra el sesgo terrateniente de la política gubernamental. Sin embargo, si se amplía la perspectiva, se constata que el sesgo fundamental de la política estatal fue la industrialización. Subsidios públicos que llegaron a manos de los terratenientes y la disposición del Estado de reprimir movimientos campesinos y de desentenderse de la legislación social rural, deben ser vistos como concesiones obtenidas por los terratenientes<sup>31</sup>.

#### 4. LA REFORMA AGRARIA: 1964-1973

En este período se implementó un amplio programa de reforma agraria, que se inició en el gobierno demócrata cristiano de 1964-70 y concluyó bajo el gobierno de la Unidad Popular de 1970-73. La reforma agraria y la sindicalización de los trabajadores rurales dió a los campesinos por vez primera una influencia política. Bajo ambos gobiernos se expandió el rol del Estado y se buscó redefinir la relación frente al capital extranjero. Aunque en diferente medida, ambos gobiernos confiaron en la movilización masiva de la clase media, los trabajadores urbanos y el campesinado. La política se convirtió en una política de masas. Ambos gobiernos también trataron de resolver la crisis del capitalismo dependiente. Sin embargo, mientras los demócrata-cristianos intentaron reformar el sistema capitalista dependiente, la Unidad Popular lo cuestionó e intentó iniciar la implementación de un sistema socialista.

El modelo de acumulación de capital basado en la 'fase fácil' de industrialización por sustitución de importaciones (es decir, producción de bienes de consumo) entró en crisis hacia finales de 1950. La crisis se debió básicamente a restricciones del mercado para productos industriales y limitacio-

in the Capitalist Class of Chile', *American Sociological Review*, XLI, iv (1976).

30. Mamalkis, *Op. cit.*

31. Jean Carrière, 'Conflict and Cooperation among Chilean Sectoral Elites', *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, xix (1975).

nes de divisas, ambos factores dificultaron el paso de una producción de bienes de consumo a una producción de bienes de capital. El gobierno reformista demócrata-cristiano de Eduardo Frei buscaba resolver tanto la crisis política como la económica. Políticamente trató de establecer un nuevo sistema de alianzas de clase que se centraría en la fracción modernizante de la burguesía y la clase media y buscaba la incorporación de los sectores populares desorganizados, fundamentalmente de los habitantes de los barrios marginales y los campesinos como elementos subordinados. La clase media actuó como clase política, administrando el sistema político y el Estado. A través de una alianza popular semejante y usando el aparato estatal, los demócrata-cristianos tenían la esperanza de modernizar a los sectores tradicionales de la burguesía, y al mismo tiempo, resguardarse de los ataques al sistema capitalista por parte de los partidos marxistas, los proletariados organizados de la industria y la minería y algunos sectores del campesinado.

El régimen demócrata-cristiano trató de resolver el problema económico negociando una nueva relación de dependencia frente al capital extranjero e implementando la reforma agraria. Su política frente al capital extranjero estuvo basada en la 'chilenización' de las grandes minas de cobre en manos de capitales norteamericanos y la creación de 'joint ventures' con el capital extranjero para el desarrollo de un sector industrial intermedio y de bienes de capital. El Estado compró el 51% de las acciones de las grandes compañías cupríferas y al mismo tiempo ofreció incentivos fiscales a compañías extranjeras para alentar la inversión y la expansión de la producción de cobre. Este crecimiento de la producción de cobre sería una de las soluciones fundamentales a la restricción de divisas. Entre tanto, en el corto plazo se buscó más préstamos del exterior. En medida que el Estado se embarcaba en proyectos conjuntos con el capital extranjero en el sector de bienes intermedios y de capital trató de incentivar las inversiones, pero al mismo tiempo ganaba cierto control sobre sus acciones. Las exportaciones también deberían de ser promovidas a través de planes de integración regional como el Pacto Andino. La integración regional permitiría asegurar políticas más favorables frente al capital extranjero del país prestatario.

Con la reforma agraria, los demócrata-cristianos querían estimular la producción agropecuaria, elevar el nivel de vida del campesinado y asegurarse su apoyo político. El gobierno de Frei tenía planeado completar la transición agraria hacia un capitalismo eficiente para resolver la cuestión agraria y al mismo tiempo completar la incorporación de los grupos marginales a la sociedad. Estas políticas estuvieron diseñadas para asegurar el crecimiento económico con una redistribución de los ingresos y una estabilidad política.

La producción agraria debería de ser elevada a través de dos tipos de

política: la expropiación de todas las haciendas que eran ineficientes y que no alcanzaban normas fijadas de productividad en un determinado período, y la incentivación a medianos y grandes productores dispuestos a modernizar sus empresas. Los incentivos se dieron a través de facilidades crediticias subsidiadas para la compra de maquinaria, semillas mejoradas, razas mejoradas de ganado, fertilizantes, etc. La legislación de la reforma agraria también contenía provisiones especiales en medida que se decretaba la inmediata compensación en dinero a terratenientes que a pesar de haber hecho mejoras durante el gobierno de Frei habían sido expropiados. El Gobierno también elevó los precios agrícolas, subsidió los precios pagados a los productores y garantizó precios mínimos para algunos productos con contratos de compra por parte del Estado. Estas políticas tuvieron éxito en vista de que aumentó la inversión en el sector agrario y los terratenientes incrementaron la eficiencia de sus fundos.<sup>32</sup> La tasa de crecimiento anual promedio de la producción agropecuaria ascendió a más del doble comparada con el período anterior, a pesar de la drástica sequía en 1967/8. Paradójicamente, donde más aumentó la producción fue en el sector privado y no en el sector expropiado (denominado 'sector reformado').<sup>33</sup> Sin embargo, ello no es sorprendente en vista de que menos del 18% de la tierra fue expropiada, (expresado en hectáreas irrigadas básicas — H.I.B.— lo que significa la estandarización de tierras de diferente calidad) y si se considera la intención de la reforma agraria de obligar a los terratenientes a modernizar sus empresas. La producción también aumentó en el sector reformado, pero el Estado tuvo que apoyarlo financieramente en vista de que los terratenientes se llevaron la mayor parte de la maquinaria y del ganado. En efecto, teniendo en cuenta el bajo nivel de capitalización, el sector reformado logró un relativo éxito en términos de producción.<sup>34</sup> Sin embargo, absorbió muchos recursos burocráticos, técnicos y financieros del Estado.

El objetivo de aumentar el nivel de vida campesino se alcanzó de diferentes maneras. Aquellos campesinos que se beneficiaron con la redistribución de la tierra vieron aumentados sus ingresos, pero este sólo fue el caso del 70% de los trabajadores rurales. El incremento del salario mínimo agrícola y la implementación de una legislación de seguridad social por el Estado tuvieron un impacto más profundo. La organización sindical de los trabajadores rurales obligó a muchos empleadores a respetar los salarios mínimos y los beneficios de seguridad

32. Wayne Ringlien, "Economic Effects of Chilean National Expropriation Policy on the Private Commercial Farm Sector, 1964-69", (University of Maryland, Ph.D. Thesis, 1971).

33. Stephen Smith, "Changes in Farming Systems, Intensity of Operation, and Factor Use under an Agrarian Reform Situation: Chile, 1975/66-1970/71", (University of Wisconsin, Ph.D. thesis, 1975).

34. *Ibid.*

social. Trabajadores organizados muchas veces pudieron negociar aumentos salariales por encima del mínimo establecido. La mayor provisión estatal de servicios sociales, educación, vivienda, salud, créditos, asistencia técnica y facilidades de comercialización para una creciente mayoría de campesinos, tuvo un impacto beneficioso en el nivel de vida de los campesinos.

En relación al objetivo del gobierno de incorporar políticamente a este sector, se introdujo una legislación que facilitaba la sindicalización y se promocionó activamente la organización del campesinado. El número de trabajadores rurales afiliados sindicalmente se disparó de 2,000 a 140,000. INDAP, una agencia estatal, que también ayudó a la creación de muchos sindicatos, organizó a los minifundistas en comités campesinos y cooperativas, que albergaban cerca de 100,000 miembros en 1970. De esta manera cerca del 40% de campesinos se convirtieron por primera vez en el sustento de una organización de base y tuvieron la oportunidad de expresar sus intereses. Cerca de dos terceras partes de los trabajadores rurales sindicalizados estuvieron afiliados a sindicatos que apoyaban al partido del Gobierno.

La renegociación de la dependencia extranjera conjuntamente con la reforma agraria estuvieron diseñadas a resolver los problemas de la fase de la industrialización intensiva en capital y el problema agrario. La reforma agraria fue exitosa en medida que elevó significativamente la producción agraria respaldando con ello el aumento de los ingresos campesinos sin crear innecesarias presiones inflacionarias. El aumento de los ingresos campesinos hizo que se expandiera considerablemente el mercado para los productos industriales dando así un nuevo ímpetu a la industrialización. En 1967/8, sin embargo, los grandes problemas económicos reaparecieron. El capital extranjero privado disminuyó por debajo de la cantidad necesaria, particularmente en el sector cuprífero y la inversión privada decayó. El Estado trató de rellenar esta brecha aumentando su participación de un 50% a un 75% de la inversión total. Esta tremenda expansión del sector público llevó a un creciente déficit fiscal. El Gobierno también intentó en 1967 de contener la continuada elevación de salarios, pero fracasó en parte. El crecimiento del déficit fiscal, la rápida elevación de salarios en los primeros años de Gobierno y el débil crecimiento del PNB después de 1967 aceleraron la endémica inflación. Así, a pesar de haber completado la transición agraria y haber hecho un importante avance para resolver la cuestión agraria, la crisis económica resurgió en los últimos años, reflejando una creciente 'stagflation'. El sector privado se mostró ya sea económicamente incompetente o políticamente no dispuesto a elevar el nivel de acumulación de capital.

El Estado jugó un creciente rol económico y político en la sociedad. Tanto la extensión de su intervención económica, así como su mayor incursión



política, sólo agravaron la crisis subyacente, haciendo más explícita la contradicción fundamental de la sociedad capitalista dependiente. Implícitamente trajo como consecuencia la necesidad de buscar una solución socialista a las contradicciones, que fuera más cercana a la conciencia de las masas. A pesar de que el sistema político burgués estuvo sustancialmente democratizado en medida en que se extendió la participación y organización política de los pobladores de los barrios marginales y sobre todo del campesinado, la incorporación política llevó a un nivel superior de conflicto de clases e inestabilidad política. Como consecuencia de la expropiación de una tercera parte de los latifundios, los terratenientes se hicieron más militantes —a pesar del hecho de que la mayoría de ellos retuvieron las mejores tierras como reservas o pequeñas haciendas hasta 80 H.I.B.— y también los campesinos excluidos de los beneficios del proceso de expropiación. Los demócrata-cristianos ganaron el apoyo de los beneficiarios de la distribución de la tierra —los asentados— que rápidamente se estaban convirtiendo en una pequeña burguesía privilegiada al amparo del Estado, pero perdieron el apoyo de la mayoría de los no-beneficiarios, a pesar de que la mayoría de los trabajadores rurales sindicalizados pertenecieron a sindicatos que previamente habían apoyado a los demócrata-cristianos. Indicadores simples del creciente conflicto en el campo fueron el aumento de huelgas y las tomas de tierras. Las huelgas aumentaron de 45 en 1964 a 1,580 en 1970, mientras que las tomas de tierras se multiplicaron de 0 a 456.<sup>35</sup> Esta erupción de huelgas y especialmente de tomas de tierras no tenía precedentes en la historia de Chile.

La reforma agraria y la sindicalización de los trabajadores rurales fue uno de los factores más importantes para explicar la división de la burguesía y el reforzamiento de un apoyo a una alternativa socialista en las filas de la población rural. La mediana y gran burguesía agraria crecientemente se opuso a los demócrata-cristianos a raíz del temor de futuras expropiaciones y como consecuencia de la creciente incapacidad del Estado de controlar la militancia campesina que exigía más salarios y más expropiaciones. Por el otro lado, los campesinos se mostraron crecientemente descontentos con el Gobierno, ya que se percataron de que una gran mayoría jamás tendría acceso a los beneficios de la distribución de la tierra. Sus expectativas y su capacidad organizativa habían aumentado, pero sólo una minoría podía esperanzarse en obtener tierra a través de la reforma agraria demócrata-cristiana. Demandaban una ampliación, aceleración y radicalización de la reforma agraria, demandas cuyo cumplimiento fue prometido por la coalición de partidos de izquierda agrupados como Unidad Popular, en caso de que su candidato, Salvador Allende, fuera elegido presidente

35. Sergio Gómez, *La Organización Campesina en Chile 1965-73*, Universidad Azcapotzalco (México, 1975).

en las elecciones de 1970.

El desafío reformista de los demócrata-cristianos a la tradicional burguesía terrateniente y a los sectores menos dinámicos de la burguesía industrial llevó a una ruptura al interior de las filas burguesas. Los demócrata-cristianos representaban una coalición en la que la clase media ocupaba el lugar más importante y no la gran burguesía, en vista de que los demócrata-cristianos pudieron movilizar y reclutar a sectores populares previamente excluidos. Sin embargo, fueron incapaces de obtener el soporte del combativo proletariado industrial, y fueron perdiendo piso en algunos sectores del campesinado. Los primeros, tradicionalmente, habían apoyado a los partidos marxistas y el campesinado —a través de su creciente politización— optaba por lo mismo. Fue el aumento de la movilización y la radicalización de las clases trabajadoras rurales y urbanas organizadas por los partidos marxistas y la incapacidad de los demócrata cristianos de controlar este escalamiento de los conflictos de clase, que se escondían detrás de la fatal división al interior de la burguesía. Fue esta división la que permitió la elección histórica y memorable del presidente marxista que prometía iniciar la transición al socialismo en Chile.

El gobierno de la Unidad Popular representaba una alianza entre la clase trabajadora y sectores de la clase media, en la que la primera era la principal fuerza. La estrategia de la Unidad Popular consistió en usar aquellas partes del aparato estatal que controlaba para crear las condiciones que permitieran el inicio de un proceso de transición al socialismo. El gobierno de Allende esperaba transformar a la mayoría electoral relativa en absoluta, expropiando al capital monopólico y oligopólico, levantando el nivel de vida de la gran masa y organizando y movilizand a los sectores populares. La Unidad Popular creía que una mayoría semejante coadyuvaría a ganar un plebiscito e introducir una nueva legislación clave, que a su vez alentaría la transición socialista. La estrategia y tácticas de Unidad Popular para iniciar la transición socialista se basaban en la suposición de que el sistema democrático burgués permitiría esta transición por medios electorales. El gobierno de Allende ofreció respetar el sistema institucional burgués ya que estaba convencido de poder alcanzar sus metas por medios constitucionales.

Allende trató de romper la situación de dependencia nacionalizando las grandes empresas extranjeras. Se nacionalizaron las principales compañías cupríferas y se las puso bajo el control del Estado. También se expropió a grandes capitalistas locales y a la mayoría de las grandes industrias, haciendas, bancos y agencias comerciales, que pasaron a manos del Estado. Se formaron consejos de trabajadores en las entidades expropiadas para fortalecer el apoyo político de los trabajadores al Gobierno y a la transición al socialismo. Se

esperaba que estas expropiaciones permitieran un mayor control estatal de la economía y que esto, paralelamente a la captura de una parte del excedente económico antes apropiado por el capital extranjero y nacional, podría conducir a la implementación de una nueva estrategia de desarrollo destinada a cubrir las necesidades de la mayoría de la población. Por ejemplo, la nueva estrategia de industrialización produciría bienes de consumo popular en vez de artículos suntuarios. Ello implicaba técnicas menos intensivas de capital y, por lo mismo, consumiría menos divisas. Se derrocharía menos capital usando plenamente la capacidad productiva instalada, generando a su vez más empleos. De esta manera la planeada redistribución masiva de ingresos sería compatible con el crecimiento económico.

La situación agraria durante el período de Allende será analizada en este contexto general. La Unidad Popular utilizó la legislación agraria existente, pero le dió un viraje radical, expropiando prácticamente todas las haciendas por encima de 80 H.I.B. sin tomar demasiado en cuenta su nivel de eficiencia. Además, se concedió muy pocas reservas a los terratenientes expropiados y aquellas que fueron dadas por lo general no excedían los 40 H.I.B. Los términos de compensación fueron menos generosos que en el régimen anterior. La expropiación de casi todas las haciendas que legalmente podían ser expropiadas convirtieron al sector reformado en el sector dominante al interior de la estructura agraria, tanto en términos de propiedad de tierra (casi el 45% de la tierra expresada en H.I.B.) como en términos de producción, puesto que aportaba casi el 35% de la producción total. En cambio, sólo empleaba alrededor del 20% de la mano de obra rural.<sup>36</sup> La mayoría de las haciendas expropiadas fueron organizadas como cooperativas de producción y unas pocas se convirtieron en haciendas del Estado.

Se hicieron también grandes esfuerzos para ampliar la sindicalización. El número de trabajadores rurales afiliados a sindicatos más que se duplicó, incluyendo a la gran mayoría de campesinos calificados para ser miembros. La Unidad Popular exitosamente afilió a alrededor de dos terceras partes de los campesinos sindicalizados a sindicatos que apoyaban al Gobierno. Una novedad fue la organización de consejos campesinos en todo el país. Estos consejos agrupaban a representantes de diferentes organizaciones campesinas, tales como aquellas de los pequeños propietarios, los trabajadores asalariados y de los campesinos del sector reformado. Los consejos campesinos al final no tuvieron la importancia que se les había asignado debido a la diferencia de opiniones al interior de Unidad Popular acerca de cuál debería de ser su exacta función, y a la

36. Solon Barraclough y Amino Alfonso, "Diagnóstico de la Reforma Agraria Chilena", *Cuadernos de la Realidad Nacional*, xvi (1973).

oposición del partido demócrata-cristiano. Así, las organizaciones que agrupaban a cada sector del campesinado siguieron siendo más importantes.

La lucha de clases en el campo se intensificó, tal como lo revela el aumento de las tomas de haciendas. Las tomas más que se triplicaron en el primer año del gobierno de Allende comparado con el último de Frei. Antes las tomas de tierras estuvieron organizadas para obtener aumentos de salarios, mejores condiciones de trabajo, etc., mientras que ahora su preocupación fundamental era la expropiación. Como los terratenientes temían la expropiación por el gobierno de Allende, desmantelaron sus haciendas. Para impedirlo, los campesinos muchas veces invadieron las tierras para exigir la expropiación. También se hicieron tomas para acelerar el proceso de expropiación y por lo general estuvieron coronadas de éxito. En vista de que las tomas eran ilegales, la manera más rápida de resolver el problema era expropiar las haciendas legalmente o proceder a la expulsión violenta de los campesinos. Como Allende no estaba preparado para optar por esta última alternativa, se aceleraron las expropiaciones. Algunos sectores al interior de Unidad Popular abogaron por no permitir las tomas de tierras en vista de que acrecentaban demasiado rápidamente los conflictos de clase. También argumentaban que los consejos deberían de ser constituídos a partir de organizaciones campesinas existentes en vez de ser resultado de asociaciones de base en las que también estaría representado el campesinado no organizado. Ellos mantenían que los consejos campesinos deberían de tener funciones bien delimitadas y básicamente ejecutar los dictámenes del Gobierno, en vez de ser órganos expresivos de iniciativas y demandas locales, independientes del control del Estado. En relación a la organización del sector reformado, estos sectores de Unidad Popular propusieron que se debería de alentar una racionalidad capitalista para estimular la producción, en vez de formar cooperativas de producción avanzada que crearían mayor igualdad social, pero resultarían menos eficientes.

Otros sectores al interior de Unidad Popular así como el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionario) favorecieron las tomas, la organización de consejos de base y la creación de formas avanzadas de producción cooperativas. Estas diferencias resultan de posiciones opuestas en relación a la estrategia y tácticas que deberían de ser usadas para lograr la transición al socialismo. El primer grupo consideraba que las tomas de tierras y los consejos de base aceleraban demasiado rápidamente la lucha de clases, con lo cual se estaría ahuyentando a la clase media hacia una militancia de oposición. Esta oposición deriva básicamente del hecho de considerar la transición en términos electorales. Así, la alianza con sectores de la clase media era considerada importante ya que no se obtendría una mayoría electoral sin un apoyo parcial de éstos. Una condición importante para

semejante alianza era garantizar cierta posición económica a la clase media y por ello se acentuó criterios de productividad y eficiencia. El otro grupo enfatizaba el inevitable enfrentamiento armado si lo que se quería era iniciar la transición al socialismo. La mejor forma de prepararse para tal enfrentamiento era organizando las tomas de tierras y creando los consejos de base campesinos. Estos consejos se unirían a los consejos de la clase obrera urbana formando una alianza campesina-obrera y la base de una estructura de poder dual destinada a derrocar el sistema burgués y defender a la nueva sociedad. Las tomas de tierras y los consejos de base eran vistos como dos pilares para exaltar la militancia, expandir el apoyo para una alternativa socialista entre los sectores más proletarizados del campesinado que habían sido excluidos de la reforma agraria y parcialmente de los sindicatos, y liberar al campesinado del control burocrático burgués. Las cooperativas de producción más avanzadas nutrirían una mayor conciencia socialista o al menos evitarían el surgimiento de una ideología anti-socialista pequeño-burguesa en medida que inhibiría el proceso de diferenciación al interior del sector reformado. Más allá de ello, estas cooperativas avanzadas incorporarían en sus filas a un mayor número de campesinos, disminuyendo así la desigualdad entre varios sectores del campesinado. A través de estas medidas se lograría ampliar el apoyo a la transición socialista de los sectores más militantes y radicales del campesinado. El problema de la clase media fue considerado irrelevante ya que no se creía que la transición sería factible por vía electoral.

Ambas posiciones comprendieron correctamente la crucial importancia de la alianza entre el campesinado y la clase obrera urbana, y percibieron su eje en esta última. Sin embargo, no coincidían en la manera en que debería desarrollarse esta alianza. En Chile, como tal vez también en otras partes, el proletariado industrial y minero fue el elemento más importante para llevar a cabo la transición al socialismo, debido a su posición estratégica en el proceso de acumulación de capital y su grado de organización política y conciencia de clase. A pesar de que, según mi opinión, el grupo marxista que guardaba dudas acerca de 'la vía chilena al socialismo', percibía con más claridad el problema del poder, éste al igual que los otros, no tenía una respuesta realista al problema militar. La Unidad Popular sólo controlaba una parte del aparato estatal: la presidencia. No tenía mayoría en el congreso ni control sobre el aparato judicial. Pero, por encima de todo, es imposible iniciar una transición al socialismo sin controlar a las fuerzas armadas, ya que éstas son las defensoras del orden burgués por excelencia. Sin duda, uno de los problemas más difíciles de resolver para los partidos revolucionarios es cómo dividir a las fuerzas armadas, armar a los trabajadores y conquistar el poder. Los Socialistas chilenos todavía tienen que encontrar una respuesta concreta a esta cuestión.

La crisis económica y política del sistema capitalista se volvió a acrecentar bajo el Gobierno de la Unidad Popular en vista de que atacaba al capital nacional e internacional. Luego de una vigorosa expansión económica en la primera mitad del gobierno de Allende la economía se precipitó al desorden y la confusión. El Gobierno no pudo reemplazar el sistema capitalista y combatir la especulación introduciendo un sistema de planificación socialista, ya que carecía de poder. La retracción de toda ayuda externa y créditos por parte del gobierno norteamericano y de las instituciones financieras que controlaba (es decir, 'el bloqueo invisible') agravaron la situación. La redistribución masiva del ingreso y el consecuente aumento del consumo particular y social sobrepusieron la capacidad productiva del país. El Gobierno no pudo imponer plenamente una disciplina voluntaria de restricción de salarios a los trabajadores. Las importaciones de productos agrícolas aumentaron rápidamente y absorbieron cerca de una tercera parte del valor de las exportaciones. Con ello se cercenó más la capacidad de importar bienes de inversión. Las dificultades del comercio exterior empeoraron y reapareció una inflación desenfrenada. La burguesía depositó su capital en el extranjero o lo canalizó a actividades especulativas, agravando los problemas económicos.

Esta ofensiva económica de la burguesía extranjera y nacional estaba coordinada con una ofensiva política mucho más descarada. La intensificación de la lucha de clases no sólo reveló la tremenda capacidad de movilización de las fuerzas revolucionarias, sino también —aunque restringidamente— de las fuerzas contra-revolucionarias. Después de transcurrida la primera mitad del período presidencial de Allende las diversas fracciones de la burguesía que habían estado divididas debido al reformismo del gobierno demócrata-cristiano, se reunificaron. Cuando fracasaron en su intento de infligir una derrota a la Unidad Popular en las elecciones para el congreso en marzo de 1973, decidieron recurrir secretamente a la intervención de los militares para derribar a Allende. Ciertamente la Unidad Popular esforzó hasta sus últimos límites al sistema formal democrático burgués. En un país dependiente, este sistema (y tal vez en la experiencia chilena se pueda encontrar algunas lecciones para las democracias de los países capitalistas dominantes) no podía satisfacer las básicas y justas demandas de los pobladores de los barrios marginales y de los campesinos, —quienes fueron los sectores más pobres y marginados de la sociedad— y sobre todo, las demandas del proletariado industrial que fueron la vanguardia de la lucha por una sociedad socialista en Chile. La expropiación del capital monopólico nacional y extranjero y la movilización de las masas y organización de los sectores populares fueron percibidos como amenaza por la burguesía nacional y extranjera, que escenificaría el más violento golpe del que se tiene

memoria en Latinoamérica. Para la Unidad Popular, el socialismo era la forma de solucionar la cuestión agraria, de manera que la transición agraria era la transición al socialismo. Sin embargo, Unidad Popular no tuvo la posibilidad de demostrar la validez de sus postulados debido al golpe militar.

## 5. LA CONTRA-REVOLUCION: 1973

Para reestablecer el dominio político y económico del capital internacional y nacional, los militares derrocaron el sistema democrático formal burgués y violentamente reprimieron a los sectores revolucionarios de la clase obrera y sus representantes políticos. Mientras que la Constitución de 1925 había permitido una creciente participación política de los sectores populares, su abolición por la dictadura militar restituyó todo el poder a la gran burguesía a través de un Estado autoritario y militarizado. La violencia represiva de esta nueva forma de estado posibilitó la devolución de los medios de producción, que había sido expropiados por Unidad Popular al capital privado. El gobierno militar incluso devolvió al capital privado muchas empresas estatales formadas antes del gobierno de Allende. La meta es reforzar la base económica de la gran burguesía y reducir la del Estado, de manera que cualquier gobierno civil futuro estará completamente subordinado a la gran burguesía que efectivamente tiene el poder económico y a la fuerza armada que efectivamente es el poder político-represivo. El nuevo Estado autoritario constituido por los militares reduce el poder económico del Estado y al mismo tiempo incrementa su poder represivo.

El modelo económico que inspira el gobierno militar es la así llamada economía social de mercado. La Junta espera que este modelo resuelva la crisis de la estrategia de la industrialización por sustitución de importaciones para la acumulación de capital. Los orígenes intelectuales de este modelo pueden ser hallados en lo que ha sido llamado la 'escuela de Chicago', cuyo principal representante es Milton Friedman. Siguiendo este modelo la Junta está reestructurando la economía para ligarla más cercanamente al sistema capitalista mundial. Para lograrlo da todo tipo de facilidades al capital extranjero y progresivamente está reduciendo las barreras tarifarias proteccionistas. Los controles de precios han sido suprimidos y la mayor parte de los subsidios estatales han sido cancelados, de manera que los precios internos reflejan los precios internacionales. Sin embargo, la gran burguesía recibió enormes cantidades de capital en la venta de empresas públicas a precios subvalorados. El gobierno arguye que para mantener la eficiencia es necesario reasignar los recursos productivos a aquellas actividades económicas que tiene ventajas comparativas en relación al mercado internacional. Como resultado, algunas industrias se han ido a la bancarota, mientras que las exportaciones agro-industriales han aumentado. Como resultado de la reestructuración del capital bajo

este nuevo esquema de división internacional del trabajo, han reaparecido los conglomerados oligopólicos controlados mayormente por el capital financiero.

La política económica de la Junta obedece a dos principios: represión y el mal llamado modelo de 'economía social de mercado'. La aplicación parcial de este modelo ha llevado a la peor crisis económica de la historia chilena. La producción cayó drásticamente, el desempleo alcanzó proporciones descomunales y la capacidad de compra de la gran mayoría de asalariados cayó tan dramáticamente que André Gunder Frank<sup>37</sup> acusó a la Junta de estar practicando el genocidio económico contra los pobres. Al interior del modelo de la Junta de sector agrario juega un papel crucial ya que se considera que tiene grandes ventajas comparativas que le permitirían convertirse en uno de los sectores más dinámicos particularmente en las exportaciones.

Desde un punto de vista económico la represión sirve para rebajar los salarios y aumentar —eventualmente— las ganancias y la competitividad internacional de los capitalistas. El movimiento campesino que había obtenido un enorme impulso durante los gobiernos demócrata-cristiano y Unidad Popular fue parado en seco por el golpe y desde entonces ha permanecido desarticulado e ineficaz. Algunos líderes campesinos y funcionarios del gobierno pertenecientes a los partidos marxistas han sido fusilados, mientras muchos otros más han sido perseguidos y encarcelados. Todos los consejos campesinos fueron inmediatamente abolidos después del golpe como parte de la campaña militar destinada a aplastar cualquier posible resistencia. Los sindicatos rurales no fueron declarados ilegales, pero sí se les redujo a la impotencia.

La política de la Junta frente al sector reformado fue doble. Una parte de las tierras fue devuelta a los antiguos propietarios; la otra está siendo subdividida gradualmente y vendiéndose como unidades familiares privadas. A mediados del año 1974, a menos de un año del golpe, el gobierno ya había devuelto —total o parcialmente— cerca de la mitad de las haciendas expropiadas. Hasta la fecha han sido devueltas más de las dos terceras partes de las haciendas expropiadas. Es importante señalar, sin embargo, que en casi el 60% de los casos sólo se devolvió una parte de las haciendas originalmente expropiadas<sup>38</sup>. En efecto, en la mayor parte de este proceso de restitución de tierras se concedieron reservas. No se debe olvidar que durante el período de Unidad Popular se concedieron muy pocas reservas a los terratenientes. Consecuentemente, sólo el 30% de la tierra expropiada (expresada siempre en H.I.B) había sido devuelta en 1979 a los

---

37. André G. Frank, *Economic Genocide in Chile: Monetarist Theory versus Humanity* (Nottingham, 1976).

38. CORA (Corporación de la Reforma Agraria). *Avance de Regularización de Predios* (Santiago, 1977).



antiguos propietarios, a pesar de que la mayoría de ellos recibió tierras.

Fue sólo después de que el Gobierno había casi concluido esta parcial devolución de tierras, que gradualmente comenzó a dividir la tierra sobrante del sector reformado en parcelas o —como son denominadas técnicamente— unidades agrícolas familiares (UAF). La distribución de parcelas sólo progresó lentamente y la meta prometida de 90,000 ha sido progresivamente reducida a 45,000. Es probable que la 'parcelación' sea completada en 1980 y que no más de 40,000 UAF se hayan formado hasta ese entonces<sup>39</sup>. Esto significa que del total de la tierra expropiada entre 1965-1973, más del 50% será retenido por el sector reformado, que ahora por supuesto, ha perdido completamente su carácter cooperativo y unitario. En la práctica, ha sido disuelto a través de la privatización, es decir, la venta de parcelas. El sobrante del antiguo sector reformado (menos del 20%) está siendo vendido vía remates y licitaciones a capitalistas. Como cerca de 75,000 familias campesinas pertenecían al sector reformado y solamente 40,000 tendrán acceso a la propiedad, esto significará que por lo menos 35,000 estarán excluidas. En vista de que los parceleros tienen que pagar por la tierra y muchos no tienen el suficiente capital para rentabilizar estas unidades productivas, se estima que ya un 40% se ha visto obligado a vender sus parcelas<sup>40</sup>.

Está surgiendo una nueva estructura agraria como resultado de la contra reforma y el proceso de diferenciación socio-económica capitalista. Sin embargo, hasta ahora no se ha reconstituido el latifundio. Hacia 1980 las haciendas por encima de 80 H.I.B. probablemente no poseerán más de una décima parte de la tierra que poseían en 1965, es decir, 5.6% en vez de 55.3%, respectivamente. Es, sin embargo, posible que este grupo de unidades productivas crezca nuevamente en el futuro si como resultado de la eliminación de las trabas legales sobre el mercado de tierras hay una nueva concentración de tierras.

Aparte de represión y contra-reforma, otro de los pilares básicos del modelo de economía social de mercado adaptado a la realidad chilena, es el desmantelamiento de las empresas estatales. Estas fueron agencias públicas que apoyaban al sector agrario. Durante el gobierno de Allende éstas beneficiaban fundamentalmente al sector reformado y la política de precios, que subsidiaba tanto a productores como a consumidores —pero particularmente a estos últimos—, aumentó el déficit del presupuesto público. Casi todas las empresas agro-industriales del Estado (más de 60) han sido vendidas a precios irrisorios a la

39. José Garrido, "El Sector Agrícola", *Comentarios sobre la Situación Económica*, pub. n. 76, Instituto de Economía de la Universidad de Chile (Santiago, 1979).

40. Eugenio Maffei, *Cambios Estructurales en el Sector Reformado de la Agricultura, 1964-1978*, doc. de trabajo, FLACSO (Santiago, 1979).

gran burguesía. Las cadenas de mataderos y frigoríficos también han sido transferidas a fuertes grupos financieros. La empresa pública que arrendaba maquinaria agrícola a tarifas subsidiadas, ha vendido la mayor parte de su stock. La Empresa Comercializadora Agrícola (ECA) ha vendido parte de su cadena de almacenes y de su flota de vehículos de transporte. La compañía pública que comercializaba y exportaba la producción del sector reformado ha sido vendida a un grupo empresarial perteneciente a la gran burguesía agraria. Las empresas estatales de venta de fertilizantes y semillas también fueron vendidas a capitalistas privados. El personal de agencias gubernamentales que trataba directamente con el sector agrario ha sido reducido a menos de la mitad de 1973<sup>41</sup>. Una parte de este personal daba asistencia técnica a los pequeños productores y al sector reformado. Estas oficinas públicas también ofrecían apoyo económico a los pequeños productores. El soporte técnico y económico brindado se había convertido en algo muy importante en los períodos de Frei y Allende.

El Estado también está disminuyendo su intervención en otras áreas del sector rural. La Junta está aboliendo el sistema de control de precios y subsidios que existió para la mayoría de los productos agrícolas y ganaderos. Está removiendo o reduciendo las tarifas proteccionistas y los impuestos especiales sobre las importaciones de productos agro-ganaderos. La política de continuada devaluación de la moneda local ha dado alientos a la exportación, a la vez que los precios locales reflejan los internacionales. La Junta también ha eliminado para la mayor parte de los productos el sistema de precios mínimos de sustentación administrado por ECA, que beneficiaba a los productores del agro. La mayor parte del crédito subsidiado antes del golpe provenía del Estado y en el período de Allende ayudaba considerablemente al sector reformado. Después del golpe, el crédito ofrecido por el Estado cayó dramáticamente y la tasa de interés real se ha disparado. Con la implementación de las medidas enunciadas la política económica del Estado está retomando a una situación similar a la existente antes de la crisis de los años 30.

Los efectos económicos de la política contra-revolucionaria de la Junta sobre el sector agrario han sido desastrosos, incluso en sus propios términos. La producción cayó en 3.40% y 8.20% en 1975 y 1976 respectivamente<sup>42</sup>. El producto más importante del país, el trigo, rindió en 1976 apenas un poco más de la mitad que en 1971, o comparable al nivel alcanzado en los años 20 cuando el país tenía 60% menos de habitantes. Esta baja de la producción agrícola se debe a la vertical caída del rendimiento. Esta verdadera 'contra-revolución verde'

41 James Locke y J. Garrido. 'El Sector Agrícola', *Comentarios sobre la Situación Económica*, pub. nro. xxiii, Instituto de Economía de la Universidad de Chile (1975).

42 José Franco Mesa, 'La Agricultura un Sector a la Deriva?', *Mensaje*, 258 (1977)

es el resultado directo de la subdivisión del sector reformado en parcelas y, sobre todo, es una consecuencia del 'modelo de Chicago'. La venta de empresas públicas al sector privado, el retiro de los subsidios estatales y la constante devaluación de la moneda local, significaron una elevación sin par de los precios de semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas y pesticidas.<sup>43</sup> Como el Gobierno también disminuyó los créditos agrícolas y cobraba tasas de intereses reales mucho más altas, los productores no podían financiar la compra de insumos modernos. El resultado fue una involución tecnológica, ya que la venta de fertilizantes y pesticidas se redujo a cerca de la mitad en 1975.<sup>44</sup> Este drástico aumento en los costos de insumos tuvo repercusiones particularmente graves para el sector reformado parcelado, ya que éste había dependido casi enteramente del apoyo técnico y financiero de las agencias estatales.

Es dudoso que una rápida expansión de las exportaciones agrícolas pueda dar a la agricultura el ímpetu para un crecimiento alto y sostenido, como predice la Junta. Esta duda existe a pesar del exitoso aumento de las exportaciones del sector rural. A pesar de que las exportaciones aumentaron 8 veces desde 1973, todavía sólo representan la sexta parte de la producción total del sector y aún están por debajo de las importaciones.<sup>45</sup> Más allá de esto, las exportaciones agrícolas constituyen menos del 20% del PNB. Hasta ahora el aumento de las exportaciones rurales sólo es un éxito aparente, puesto que la reducción en el déficit de la balanza comercial agraria ha sido alcanzada a través de una drástica disminución del consumo interno de alimentos. La producción agrícola per cápita cayó en 1975 y 1976, al mismo tiempo que las exportaciones agrícolas aumentaron y la importación de alimentos disminuyó. Semejante política sólo puede ser aplicada con represión, ya que significa reducir el nivel de consumo de los pobres hasta la inanición.

En general el núcleo dinámico del modelo económico de la Junta es el sector exportador. Un modelo semejante de acumulación de capital requiere de una decisiva reestructuración de las actividades productivas del país y de su división del trabajo interna. Tanto en la industria como en la agricultura es necesario reasignar el capital del mercado interno al mercado externo. Esto resulta en una nueva estructura económica, la formación de nuevos conglomerados financieros-industriales-agrícolas y en una relación diferente con el capital extranjero. El gobierno autoritario está creando un nuevo modelo de dependencia. Para asegurar su viabilidad a largo plazo el nuevo modelo de dependencia

---

43. James Locke, "Agricultura", *Comentarios Sobre la Situación Económica*, pub. nro. xiii, Instituto de Economía de la Universidad de Chile (1974).

44. José Garrido, "El Sector Agrícola", *Comentarios sobre la Situación Económica*, pub. nro. 36, Instituto de Economía de la Universidad de Chile (1976).

45. Banco Central de Chile, *Memoria 1975* (Santiago 1976).

necesita una masiva afluencia de capital y tecnología extranjera, del rápido aumento de las exportaciones y del mantenimiento de una economía de bajos salarios y represión. La ausencia de cualquiera de estas condiciones haría que el modelo se derrumbara, y proveería de una oportunidad para cambios políticos.

La política económica friedmaniana está forjando un nuevo proceso de diferenciación socio-económica al orientar la agricultura hacia la exportación. La burguesía rural está siendo dividida a través de la separación de la agricultura en dos sectores productivos. Por un lado, aquellos afortunados que encuentran capital suficiente y cuyos predios tienen la calidad y las condiciones climáticas adecuadas para reorientar su producción hacia el mercado de exportación. Por el otro lado, aquellos que no están en condiciones de emprender estos cambios productivos y que por lo tanto, permanecen atados al mercado interno. La dinámica de la acumulación de capital variará para ambos sectores. Aquellos productores ligados al mercado de exportación, están favorecidos por la política económica del Gobierno, encuentran beneficiosas las exportaciones y hacen frente a un enorme potencial de exportación. Aquellos productores que permanecen orientados al mercado interno sufren las consecuencias de las depresivas y crecientemente competitivas condiciones del mercado interno. Depresivas, debido a la gran tasa de desempleo y los bajos salarios; competitivos, por la reducción de las restricciones a las importaciones de productos agrícolas. Así, son fundamentalmente los exportadores agrarios quienes capitalizan, intensifican la producción y usan el trabajo asalariado. Aquellos ligados al mercado interno incluso sufrieron una regresión tecnológica y retornaron al uso de mano de obra de inquilinos y a la mediería.

Los parceleros permanecerán atados a un mercado interno estancado. No poseen los recursos financieros necesarios y tampoco pueden arriesgarse a emprender la especialización en uno o dos productos de exportación. En algunos casos podrían producir para la exportación bajo un sistema de contrata con una agro-industria, agencia de exportaciones, etc., a cambio de una dependencia total de estos capitalistas, de un ínfimo control empresarial de sus tierras y cultivos, y de una conversión indirecta en trabajadores asalariados aun si seguirían siendo los dueños formales de la tierra. Como consecuencia del retiro del apoyo técnico y financiero del Estado y de la continuación del estancamiento del mercado interno, los parceleros crecientemente se orientarán a un modelo regresivo de producción destinado al auto-consumo y algunos llegarán a proletarizarse.

En vista de que las políticas de la Junta están básicamente diseñadas para asegurar la reproducción del capital ligado al mercado externo, ha surgido una nueva gran burguesía agro-industrial y financiera orientada a la exportación. Esta fracción de la gran burguesía se ha convertido en dominante y —conjuntamente con sectores de la burguesía extranjera— mantiene a la Junta en el poder. El

golpe, si bien estuvo destinado a reprimir a la clase obrera, fue más tarde usado por una nueva fracción de la burguesía para imponer su hegemonía. La clase media también ha sido marginada progresivamente, no sólo política, sino también económicamente. Los conflictos secundarios entre las fracciones internas y externas de la burguesía no se manifestarán plenamente hasta que la Junta no decida aplicar de lleno el modelo de Chicago o mientras siga haciendo algunas concesiones a las fracciones ligadas al mercado interno. Estos conflictos permanecerán escondidos mientras exista la amenaza de una revolución impulsada por las masas oprimidas.

Sin embargo, los conflictos pueden ser lo suficientemente acentuados como para llevar a nuevas alianzas de clases. La burguesía orientada al mercado interno (tanto rural como urbana) puede buscar el apoyo del proletariado y de los parceleros para cambiar la política del Estado. Esta fracción de la burguesía a veces trata de forjar una alianza inter-clasista semejante prometiendo retóricamente el retorno a una forma de gobierno democrático. Sin embargo, lo que desean, en el fondo, es un cambio de la estrategia económica de la Junta. Quieren una estrategia que estimule la demanda interna, los proteja contra la competencia extranjera y les suministre la asistencia económica del Estado. Esta fracción interna de la burguesía ya cuenta con el apoyo parcial de la clase media, que ha sido severamente golpeada por la depresión y la reducción de las actividades económicas del Estado.

La alianza táctica entre la fracción de la burguesía orientada al mercado interno y la clase obrera resulta más problemática. El proletariado podría apoyar las demandas conducentes a una estrategia económica de reactivación del mercado interno, que llevaría a una reducción de un desempleo actual extremo y tal vez a un aumento moderado de los salarios abismalmente bajos. A pesar de la ferocidad de la contra-revolución, la capacidad organizativa y la conciencia de clase del proletariado no han sido destruidas. Es este último hecho que hace problemática la alianza. La lucha actual de la clase obrera podría iniciarse con demandas económicas y pasar luego por una fase democrática burguesa, pero al final conduciría a la exigencia de la implementación de una democracia socialista. La burguesía podría estar dispuesta a cambiar la estrategia económica estando presionada, pero como es plenamente consciente del desafío socialista planteado por la clase obrera, sólo estaría dispuesta a reemplazar el actual estado autoritario militar por un estado autoritario civil. La burguesía puede pretender que este último sea democrático, pero en realidad sería un sistema democrático burgués severamente restringido con fuertes inclinaciones autoritarias. Sólo si la clase obrera estaría dispuesta a renunciar a sus metas revolucionarias y socialistas podría hoy establecerse en Chile una democracia burguesa. Como esto es poco probable la alternativa sigue siendo una dictadura (militar o civil) o el socialismo.