

REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA: UNA APROXIMACION POLITICA

Oscar Oszlak

Cuando promediaba el siglo XX, y durante los 25 años siguientes, la reforma agraria se fue convirtiendo en una de las cuestiones de política pública más controvertidas en América Latina y en la fuente de debates políticos que más seriamente desafiaron a las instituciones y valores existentes. En general, la preocupación política sobre esta cuestión había sido generada por el estancamiento económico del sector agrario y por la injusta distribución de la propiedad, el ingreso, el poder y las oportunidades detentados por las élites rurales.

La reforma agraria es un proceso de transformación socioeconómico que supone un esfuerzo masivo por incorporar a la población rural marginal en el seno de la sociedad, a través de cambios radicales en las estructuras de propiedad, tenencia y acceso a los medios de producción. Por lo tanto, toda reforma profunda involucra algún grado de privación de los sectores terratenientes en tanto debilita las bases de su poder económico y político. No debe extrañar, en consecuencia, que pocos intentos reformistas han podido materializarse.

Como la reforma necesariamente contraría los balances de poder existentes afectando el de los terratenientes, la posibilidad de ganar el apoyo de aquellos que están desposeídos y desarticulados exige siempre un elemento de riesgo político (Warriner, 1969, p. 5).

En la mayoría de los países latinoamericanos, los terratenientes mantuvieron por décadas un virtual control sobre la estructura decisional del estado, lo que les permitió frustrar cualquier iniciativa orientada a establecer una reforma agraria. Como prominentes miembros de la clase dominante, fueron siempre celosos testigos de la acción gubernamental, para así asegurarse a través de intervenciones oportunas que la política oficial siempre conformaría sus intereses y mantendría sus privilegios.

Pero durante el período señalado, sin embargo, la situación rural de América Latina se deterioró hasta tal punto que el rango de opciones de políticas tradicionalmente aplicadas como paliativos del problema agrario, se fue agotando rápidamente. Más aún, el desarrollo concomitante de varios procesos políticos que examinaré más abajo, reforzó fuertemente la tendencia, ya que no sólo muchas recetas convencionales fueron descartadas sino, además, políticas abiertamente conflictivas con los intereses de los terratenientes comenzaron a ser admitidas como soluciones potenciales. Esto puede parecer contradictorio con el hecho de que sólo un puñado de gobiernos apostaron a implementar políticas orientadas hacia una efectiva redistribución de la tierra y una creciente participación de las masas rurales. Incluso más, la evidencia muestra que en la mayoría de los casos los estados de la región aprobaron legislación de carácter puramente ritualista, dirigida a estabilizar el nivel de expectativas sociales o a satisfacer prescripciones impuestas externamente. Pero el mero hecho de que

este tipo de legislación fuera visto como necesario revela que algunos cambios comenzaban a ser políticamente digeribles.

Colocados en una perspectiva apropiada, los desarrollos que tenían lugar en la época, confirmaban simplemente el hecho de que los terratenientes habían dejado de ser los principales árbitros de la escena política. Su poder relativo había sufrido un gradual y aparentemente irreversible proceso de deterioro, lo cual favorecía las condiciones para una reforma agraria. En Argentina y Brasil ese deterioro no llegó a niveles tales como para producir cambios, aunque sí se fortaleció el sector "industrialista o desarrollista" de modo tal de que los terratenientes no ejercieron un dominio absoluto). A su vez, el propio proceso de reforma había debilitado seriamente los intereses y prestigio de los dueños de la tierra, lo cual aceleraba su declinación como una elite de poder. De aquí que una interpretación coherente de los procesos de reforma agraria debe considerar aquellas variables políticas que contribuyeron a reducir la influencia de los terratenientes sobre la estructura gubernamental y a convertir a esta clase de políticas en un instrumento más legítimo de cambio social.

En la búsqueda de tal interpretación sostendré que, básicamente, son tres los parámetros que han condicionado los procesos de reforma agraria en América Latina. Primero, el grado y tipo de conflicto social desarrollado entre los terratenientes y otros grupos sociales. Entre otras cosas, estos conflictos han variado de acuerdo al grado de integración de las elites, de sus áreas de solidaridad frente a otros intereses sectoriales o de clase, y del grado de politización de la población rural. Segundo, la orientación normativa prevaleciente respecto a la reforma entre las elites representativas que, en gran medida, dependió de su percepción acerca de las consecuencias potenciales -en términos de ventajas individuales o institucionales- que resultarían de sostener una determinada posición. Finalmente, la creciente pluralización de la estructura de acceso a los niveles de decisión política, que condujo a una diversificación del stock de opciones de política, incluyendo algunas que de algún modo conspiraban contra los intereses de los terratenientes.

¿Política o proceso?

La reforma agraria es usualmente concebida como un tipo de curso de acción que responde a demandas políticas que intentan inducir, acelerar o enfrentar un particular proceso de cambio social, que cuestiona el patrón de distribución de la tierra y las prerrogativas asociadas con el status terrateniente. Uno de los atributos básicos de este proceso es la creciente toma de conciencia entre diferentes sectores sociales acerca de los problemas de desarrollo y asignación de factores creados por una estructura de propiedad y tenencia regresiva, un sistema tradicional de producción agropecuaria y el limitado acceso a recompensas socioeconómicas y participación política que imponen estas restricciones a un amplio segmento de la población.

Un elemento implícito en esta concepción es la distinción entre la reforma agraria como proceso y como política orientada a producir cambios sociales y económicos fundamentales en el agro. La distinción es importante porque un mismo término identifica un patrón de acción social y un tipo de respuesta gubernamental, lo cual no nos ayuda a distinguir entre casos en los cuales la política pública es el resultado de una determinada combinación de presiones sociopolíticas y aquellos otros en los cuales el estado aparece como ingeniero de un proceso social. Obviamente, esta distinción no es tan estricta dado que en cualquier caso una política 1) responderá a un conjunto de presiones pre-existentes aún cuando el proceso se encuentre en su etapa inicial, y 2) afectará de algún modo el particular predicamento social que intenta influir, aún si la política simplemente legitima una situación de hecho.

Los gobiernos pueden **inducir** la reforma agraria mediante políticas dirigidas a desatar fuerzas sociales latentes que, a su turno, ponen en movimiento el proceso de cambio social. En estos casos, el proceso es un resultado de, o sigue a, una estrategia deliberada adoptada por el gobierno y a menudo implementada por medios revolucionarios. Sin embargo, la historia de la segunda mitad del siglo pasado muestra que un proceso de reforma agraria habitualmente toma forma y se desarrolla, con independencia de la acción formal de los gobiernos. Esto significa que la política puede simplemente venir a legitimar, canalizar o reorientar un proceso que está en marcha. Dicho de modo diferente, los gobiernos pueden irrumpir en el proceso sea para **vérselas** con el cambio o para **acelerar** el proceso, proporcionando el marco legal, el aparato coercitivo y, sobre todo, la voluntad político-ideológica para implantar las reformas. De aquí se sigue que la política de reforma agraria puede “insertarse” sea al comienzo del proceso, en alguna etapa intermedia o, incluso, luego de que los objetivos subyacentes al proceso han sido logrados, en cuyo caso la política consiste en un instrumento que avala o ratifica una reforma espontánea.¹

Patrones de conflicto en los procesos de reforma agraria

No existen criterios claros para categorizar a los procesos de reforma agraria. Si recurrimos a la experiencia de América Latina, todo intento de construcción de una tipología sería un ejercicio fútil, ya que las reformas han variado ampliamente en rapidez, alcance, difusión geográfica y población beneficiada. Sin embargo, si dejamos de lado los casos revolucionarios, que en verdad desafían cualquier generalización, podríamos intentar una breve descripción analítica de los rasgos que caracterizan a la mayoría de procesos de reforma evolutivos.

Podríamos comenzar visualizando a un proceso de reforma agraria como una gradual manifestación de un conflicto latente que, en principio, involucra a campesinos y propietarios de tierras,² en el cual los primeros comienzan lentamente a presionar en demanda de un mayor acceso a la tierra, lo cual implica un cierto grado de privación del grupo terrateniente. El conflicto resulta de la amplia incongruencia existente entre el ingreso personal y la contribución personal al producto social, que no sólo desincentiva la producción sino que también relega a una alta proporción de la población rural a los márgenes de la sociedad, contrarrestando sus chances de movilidad y bienestar social. A menudo, los gobiernos buscan la solución a estos problemas a través de políticas que proveen precios garantizados, incentivos fiscales o facilidades de crédito. Pero los programas indirectos de una dimensión suficientemente grande como para inducir mejoras en la tecnología y la capacidad productiva, requieren transferencias masivas de ingresos de los consumidores urbanos a los terratenientes (CIDA, 1965). Debido a diversas rigideces estructurales, estas transferencias tienden a recompensar la ineficiencia, a ensanchar la brecha entre la posición de recursos de campesinos y terratenientes y a perpetuar el patrón existente de distribución de la tierra.

¹ Por ejemplo, tanto Alessandri en Chile como Belaúnde Terry en Perú intentaron afrontar la reforma agraria mediante la adopción de legislación puramente formalista en las etapas iniciales del proceso. Por su parte, sus sucesores Frei y Velasco Alvarado aceleraron el proceso en respuesta a demandas sociales más articuladas. Bajo condiciones revolucionarias, pueden hallarse instancias de inducción, como en la Cuba de Fidel Castro, o de reacciones tardías a un hecho consumado, como fue el caso de Paz Estenssoro en Bolivia. Creo que estos ejemplos ilustran adecuadamente el desarrollo diacrónico del proceso y las políticas de reforma agraria en la región.

² En el contexto de este trabajo, el significado atribuido a estos términos no es muy estricto. “Campesino” es utilizado como una expresión genérica que incluye a inquilinos, minifundistas y trabajadores sin tierra. El término “terratenedientes” se referirá, genéricamente, a propietarios de grandes o medianas extensiones de tierra.

En la mayoría de los países latinoamericanos, al menos hasta que los institutos tecnológicos comenzaron a difundir masivamente los avances de investigación y desarrollo, la relación entre campesinos y propietarios de la tierra no conducía a una explotación más capital-intensiva. Una agricultura extensiva basada en técnicas trabajo-intensivas, posibilitada por la abundancia y acceso inmediato a la fuerza de trabajo rural, previno por mucho tiempo la introducción de tecnología moderna. Los propietarios de grandes extensiones mantenían por lo general técnicas de cultivo tradicionales y reinvertían sus ganancias en negocios, industrias y otras actividades urbanas más fáciles de controlar, menos riesgosas y más rentables (CEPAL, 1961, p. 6). Además, a medida que crecía la población, el valor de sus tierras crecía gradualmente, reforzando su privilegiada posición. La falta de progreso en la agricultura podía, entonces, explicarse por la estructura de propiedad y tenencia que, paradójicamente, ponía el control de la tierra en manos de aquellos que o bien no tenían la motivación o los recursos para emplearlas productivamente.

Enfrentados con esta situación irracional, los campesinos comenzaron a demandar políticas más drásticas, que modificaran la propiedad de, y el acceso a, los medios de producción. Por lo general, el conflicto se exacerbaba cuando diferentes actores sociales comenzaban a brindar apoyo ideológico, moral o profesional a la reivindicación de estos ancestrales reclamos campesinos. A veces, estos apoyos eran disparadores del conflicto, al incitar la participación de los campesinos en actividades sindicales y en violentas tomas de tierras. En la medida en que los conflictos trascendían al sector rural, la reforma agraria comenzó a convertirse en un foco de atención pública y los terratenientes empezaron a ser crecientemente percibidos como el sector responsable del estancamiento agrario y de la marginación social de la población rural. En la medida en que el proceso fue adquiriendo mayor presencia en la agenda gubernamental y la reforma agraria fue ganando legitimidad, los terratenientes comenzaron a perder prestigio y legitimidad social.

Naturalmente, los terratenientes no permanecían pasivos y a menudo trataban de ofrecer -deliberada o instintivamente- una interpretación diferente sobre la “verdadera” naturaleza del conflicto social originario. Invariablemente, su estrategia consistía en tratar de reconstruir su imagen pública y hallar chivos expiatorios alternativos a cuyo comportamiento podían atribuirse todas o algunas de las responsabilidades. Esta estrategia perseguía un doble objetivo: 1) desenfatar el componente de lucha de clases (inmanente en todo proceso de reforma agraria), extendiendo el conflicto hacia otras áreas y diversificando su naturaleza; y 2) buscar el apoyo de aquellos grupos o instituciones que simpatizaban con las posiciones de los terratenientes, dadas ciertas reformulaciones alternativas del conflicto.

Es interesante destacar que esta estrategia fue también altamente funcional desde, inclusive, otra perspectiva, ya que ciertas cuestiones permitieron a los terratenientes obtener el apoyo de los propios campesinos. Por ejemplo, cuando los “intereses urbanos” fueron señalados como presuntos responsables del atraso rural, sea porque los precios relativos para los productos de origen agrícola se comparaban desfavorablemente con los precios industriales, lo que mantenía muy bajos a los salarios de los campesinos o porque los empresarios agropecuarios podían interpretar que el costo de los insumos industriales (v.g., tractores, implementos, pesticidas) eran artificialmente elevados debido a políticas proteccionistas. En otras palabras, la creación de un “frente rural” opuesto a un enemigo común (o sean, los “intereses urbanos”, que incluían a los industriales y a los importadores), diversificaba el conflicto de clase y daba lugar a un conflicto “de interés” de raíz económica.

Sin embargo, esto no significa que el clivaje entre los empresarios urbanos y rurales fuera total, es decir, que las posibilidades de alianzas ocasionales estuvieran

totalmente cerradas. De hecho, continuaron existiendo áreas de solidaridad entre ambos, asociadas con los privilegios de clase que acercarían a las partes contendientes cada vez que sus prerrogativas comunes se vieran amenazadas. Por ejemplo, ciertas intervenciones gubernamentales en áreas tradicionalmente controladas por intereses económicos privados, originaron a veces instancias de solidaridad intersectorial. Esto solía ocurrir cuando los gobiernos decidían establecer juntas reguladoras del comercio controladas por el estado, regímenes de precios máximos, controles de cambio y otros mecanismos por el estilo. Con respecto a la reforma agraria, el gobierno podía verse inclinado a introducir enmiendas constitucionales para restringir los derechos de propiedad o permitir el pago diferido de compensaciones en casos de expropiación; o podía comenzar a realizar expropiaciones no justificadas por puras razones de ineficiencia. Por lo tanto, la intervención estatal polarizaba un nuevo conflicto **político** en el que el **poder** (y no la clase social o el interés económico) aparecía como claro referente.³

Por supuesto, este análisis requeriría introducir una serie de aclaraciones. No resultaba tan obvio, por ejemplo, que los empresarios urbanos apoyarían masivamente la causa de los terratenientes cada vez que el gobierno decidiera acelerar el proceso de reforma agraria. Sugería, simplemente, que esta situación es más probable cuando la política gubernamental amenaza socavar las bases de la propiedad privada o la economía de mercado. Pero esta hipótesis no excluye la posibilidad de que otros eventos puedan precipitar o impedir la alianza.⁴ De igual manera, el grado de integración empresaria en cada sector impone limitaciones adicionales a las perspectivas de solidaridad intersectorial. Claramente, ni los empresarios urbanos ni los rurales constituyen grupos monolíticos. Podrían fácilmente citarse ejemplos de fuertes divisiones entre criadores e invernadores, entre sociedades rurales y cooperativas, entre productores establecidos en diferentes regiones y así sucesivamente. De igual modo, pueden hallarse instancias de conflicto entre intermediarios y exportadores, industriales e importadores, grandes y pequeñas industrias, etc.

Podría introducir otras especificaciones respecto a los recursos, liderazgo y rol estratégico de los diversos grupos involucrados, pero reservaré tal grado de refinamiento al análisis del caso específico planteado en este libro, es decir, el proceso de reforma agraria en Chile. De todas maneras, el examen de las dimensiones normativa y estructural del proceso de reforma agraria, que introduciré en la próxima sección, permitirá incorporar consideraciones adicionales.

Política e ideología de la reforma

La reforma agraria pertenece a la clase de cuestiones que, en su sustrato ideológico, convocan tanto entusiastas apoyos como apasionados oponentes. El clivaje normativo se explica en parte por la situación económica, estatus social y recursos políticos de las partes en pugna, que sesga hasta cierto punto sus respectivas percepciones sobre la situación rural. Algunos considerarán a la estructura de propiedad y tenencia de la tierra como causa fundamental del estancamiento económico e injusticia social en el campo. Otros otorgarán a estos factores un peso poco significativo y, en cambio,

³ Esto debe ser interpretado en el sentido de que los diferentes conflictos contienen un rasgo determinante, sea clase social, interés o poder, aunque obviamente, todos ellos están de algún modo presentes en todo conflicto específico.

⁴ En Chile, por ejemplo, el incendio intencional de la fábrica Wagner Stein Electronics (cuyos propietarios también poseían intereses en el agro), por parte de trabajadores de izquierda, fue prontamente utilizado para promover una alianza entre empresarios rurales y urbanos. A su vez, la expropiación de un fundo de propiedad de un prominente líder de la Sociedad Nacional de Agricultura -aparentemente no justificada sólo por consideraciones de eficiencia- sirvió para consolidar esa alianza.

enfatarán el negativo papel que juegan las condiciones desfavorables de los mercados externos, la falta de crédito y de precios remunerativos, las deficiencias en la aplicación de nuevas tecnologías, la inflación, las condiciones meteorológicas, etc. Por lo tanto, las soluciones propuestas revelarán preferencias congruentes con los intereses y percepciones de cada grupo, creando una suerte de polarización normativa alrededor de diferentes juegos de valores. En la medida en que estos valores encuentran expresión política bajo la forma de demandas concretas, generan marcos ideológicos enfrentados.⁵

En el argot de la literatura sobre reforma agraria, se había puesto de moda oponer las posiciones “agraristas”, habitualmente defendidas por minifundistas, medieros, arrendatarios y trabajadores sin tierra, a las posiciones “ruralistas”, planteadas por las poderosas asociaciones que agrupaban a los grandes y medianos terratenientes.⁶ Los primeros intentaban lograr modificaciones fundamentales en la estructura social agraria, que condujeran a incrementos en las potencialidades y mejoras en el desempeño de aquellos que cultivaban la tierra. Para ello, creían necesario un profundo cambio en los patrones de propiedad, un mejor acceso a los recursos materiales e información por parte de los pequeños propietarios y peones, y la introducción de otras reformas económicas y sociales que favorecieran a estos grupos. Los ruralistas, en cambio, trasladaban el énfasis del hombre a la técnica. Trataban de promover la innovación tecnológica y el incremento de la producción, manteniendo a la vez las condiciones sociales existentes sin preocuparse por una distribución más equitativa de la tierra.

A fin de evitar una extensa discusión sobre estas opuestas filosofías, el Cuadro 1 resume sus posiciones sobre cuestiones de reforma seleccionadas. El choque ideológico que emerge de este cuadro podría originar una impresión equívoca de dos grupos que sostienen conjuntos de valores totalmente irreconciliables. De hecho, el cuadro es simplemente la instantánea de un proceso más bien fluido, en el que las normas se ven constantemente cuestionadas y redefinidas a la luz de necesidades de acomodación política. El proceso político ablanda las posiciones rígidas y lleva a las partes en conflicto a acordar ciertas reformas concretas, pese a desacuerdos fundamentales sobre las implicaciones de las medidas y los objetivos finales en juego (Hirschman, 1965, p. 347). A medida que este proceso se desarrolla, “las agudas diferencias entre proponentes y oponentes se vuelven menos nítidas” (Kaufman, 1967, p. 4). Por lo tanto, todo intento de categorización del conflicto ideológico alrededor de la reforma agraria en términos de una concepción bipolar, de “dos campos”, impediría observar los muchos tonos de grises que pueden hallarse entre las posiciones extremas. Esta “zona gris” se vuelve particularmente significativa cuando se adoptan decisiones de política, porque en esos momentos las partes en disputa deben renunciar en mayor o menor grado a sus convicciones ideológicas más profundas. En este punto, la ideología se convierte en acción constreñida; la “verdad” se ve filtrada por el cedazo del “poder”.

Cuadro 1. Agraristas versus Ruralistas

Cuestión	Agraristas	Ruralistas
Principal objetivo de la reforma	Justicia social. Cerrar la brecha entre las habilidades, capacidades y desempeño de quienes	Mejoras en la innovación tecnológica rural. Incremento de la producción agrícola.

⁵ Para un análisis de las condiciones que definen una ideología, véase (Apter, 1964, pp. 16-17.)

⁶ Ejemplos de estos últimos son la Sociedad Nacional de Agricultura en Chile, la Sociedad Rural Argentina, la Sociedad Colombiana de Agricultores o la Sociedad Nacional Agraria del Perú.

	cultivan la tierra y sus potencialidades humanas	
Patrón de distribución de la tierra	Necesidad de redistribución. Asignación entre pequeños campesinos que laboran la tierra.	No existe una "desigual" distribución de la propiedad. Los derechos de propiedad son la base de la democracia.
Percepción de las razones del estancamiento agrícola	La alta concentración de la tierra y el poder en manos de pocos grandes terratenientes, sin motivación para invertir en la explotación y aumentar la producción.	Políticas públicas erróneas que restringen la inversión en infraestructura rural: escasas facilidades de crédito, bajos precios, altos impuestos, etc.
Resultados esperados de la redistribución de la tierra	Solución de los problemas sociales, económicos y políticos que afectan a la agricultura. Remoción de las ineficiencias que obstaculizan la producción.	Eliminación de las economías de escala. Reducción de la producción. Incertidumbre y consecuente desincentivo a la producción.
Administración de la reforma agraria	Por un gobierno que da respuesta a demandas del pueblo. Se requieren cambios profundos en el aparato estatal para neutralizar el poder de los propietarios.	Por un gobierno responsable, leal a valores democráticos y opuesto al totalitarismo.

En la medida en que las opciones de política se muevan entre los límites de una reforma pacífica, en lugar de una revolución violenta, las posibilidades de modificar las visiones conservadoras a ultranza pueden aumentar fuertemente. En Chile, por ejemplo, los pagos diferidos de las expropiaciones eran inconcebibles en 1960, mientras que seis años después la cuestión se replanteó en términos del lapso de tiempo que el gobierno podía reservarse para compensar a los terratenientes expropiados. Más tarde, ya durante el gobierno de Salvador Allende, la extensión máxima de tierra que podían mantener los propietarios eficientes se redujo de 80 Has. a 40 Has. de riego básico del Valle de Santiago y sus equivalentes (El Mercurio, 1969), en tanto que unos pocos años antes la cuestión era si las propiedades eficientes podían ser expropiables. Sin embargo, los cambios normativos no fueron unilaterales. Los proponentes de la reforma agraria chilena terminaron aceptando el argumento de que los incentivos de precios y créditos a los agricultores constituye un elemento esencial de una política global que eleve la producción agrícola, un argumento sostenido durante años por la derecha (Kaufman, 1967, p. 4).

Podremos descubrir otros aspectos de este debate ideológico tan pronto como identifiquemos a los grupos involucrados. Desde una perspectiva estrecha, el conflicto estaría restringido al sector rural, en el que inquilinos, minifundistas y jornaleros estarían alineados contra los grandes y medianos terratenientes. Desde este punto de vista, el conflicto no sería más que una instancia de una lucha de clases en la cual los grupos marginales buscan objetivos que oscilan entre lograr una mejor asignación de recursos socioeconómicos hasta la apropiación violenta de las tierras y el poder de las clases propietarias.

Pero a medida que el proceso de reforma agraria avanza, otros grupos sociales e instituciones se ven involucrados en el conflicto. Podrán tomar posición a favor de una u otra parte de una manera ritualista y simbólica; podrán convertirse en voceros activos de una u otra posición; o podrán llegar tan lejos como asumir un papel agresivo y desafiante. Podrían considerarse los siguientes grupos: intelectuales, empresarios urbanos, tecnócratas, la Iglesia Católica, partidos políticos y organizaciones internacionales. Su participación es particularmente importante en la fase inicial del proceso de reforma agraria. Por ejemplo, intelectuales como José Carlos Mariátegui, en Perú, comenzaron a agitar la opinión pública respecto a la reforma agraria en los tempranos 1920s. En varios países, los partidos políticos adoptaron contenidos doctrinarios sobre el tema cuando la causa de la reforma pasó a ser incorporada en casi todas las plataformas electorales. La Iglesia Católica jugó un rol significativo - aunque a la vez contradictorio- como campeón de la reforma (por ejemplo, en Chile) y como preservador del *status quo* (caso de Argentina). Los empresarios urbanos - especialmente los industriales- a menudo dividieron sus opiniones sobre esta materia, asumiendo posiciones favorables o contrarias a la reforma. Por su parte, ciertas organizaciones internacionales presionaron persistentemente a favor de la reforma agraria, ya desde comienzos de los años 1960s. Finalmente, en la medida en que las elites tecnocráticas se vieron activamente involucradas en el proceso de decisión política, surgió una nueva fuente de presión a favor o en contra de la reforma agraria.

Sin embargo, la decisión de oponerse o apoyar la reforma por parte de grupos distintos a los **directamente** afectados (o sea, los terratenientes y campesinos) puede estar motivado **al mismo tiempo** por su preocupación acerca del crecimiento económico y las condiciones sociales prevalecientes en el sector rural y por las ventajas personales o institucionales resultantes de la adopción de una posición determinada. En otras palabras, sus puntos de vista expresos pueden simplemente ser una fachada que oculta consideraciones más instrumentales. Orientaciones normativas comunes hacia el conservadorismo o la reforma no se corresponden necesariamente con las expectativas grupales o institucionales, por cuanto ni todos los "proponentes" ni todos los "oponentes" están movidos por similares estímulos. Podría hipotetizarse, por ejemplo, que los partidos políticos podrían estar fuertemente a favor de la reforma agraria si esta posición les da mejores perspectivas de obtener ventajas electorales; que la Iglesia podría querer construirse una imagen de importante soporte de la causa de los desposeídos; que los Estados Unidos apoyaron fuertemente la reforma a través de la Alianza para el Progreso, en vista de la amenaza a su posición hegemónica en América Latina generada por la Revolución Cubana y la diseminación de la lucha guerrillera; o incluso que ciertos intelectuales e ideólogos -quizás los únicos *true believers*- pueden proclamar su adhesión a la reforma por interpretar que su aplicación tornará a la realidad más compatible con su personal cosmovisión. Naturalmente, este cuadro puede representar únicamente casos hipotéticos, pero al menos sugiere que la pureza ideológica puede verse teñida, en mayor o menor grado, por consideraciones instrumentales. Por lo tanto, la propia reforma agraria puede verse atravesada por estas consideraciones; y tanto más cuanto mayores sean las posibilidades de lograr valiosos efectos de derrame en caso de que una determinada posición tenga éxito.

En principio, uno podría estar inclinado a creer que la situación sería bastante diferente si una ideología dominante desplaza exitosamente a otra con motivo de una revolución genuina. Pero aún en tales casos, cuando parecería que los obstáculos al cambio han sido removidos y la necesidad de negociación y búsqueda de compromisos debería haber desaparecido como metodología de acción política, las nuevas instituciones y patrones de conducta pueden no llevar el diseño revolucionario hasta sus últimas consecuencias, afectando así la plena corporización de la ideología triunfante. Ello puede deberse al pasaje desde objetivos colectivos a fines

individualistas o a contradicciones inherentes a los propios objetivos. En Bolivia, por ejemplo, donde en 1952 triunfó la revolución, el Movimiento Nacionalista Revolucionario adoptó una legislación en materia de reforma agraria que meramente legitimó la previa ocupación y redistribución de la tierra llevada a cabo por la acción campesina espontánea. Pronto, sin embargo, la efectividad de las organizaciones de control que respondían al MNR se redujo, se reportaron numerosos abusos en el funcionamiento de las cooperativas y los campesinos comenzaron a ejercer constantes presiones para extender sus parcelas a expensas de las tierras comunales y las cooperativas. Como resultado directo de estas circunstancias, comenzó a desarrollarse una tendencia hacia el minifundio (Chevalier, 1966, p. 268). Esta experiencia muestra que cuando las aspiraciones comunes de pronto se realizan, la búsqueda inmediata de la ventaja personal puede reemplazar al objetivo de búsqueda del bien colectivo, lo cual revela la base instrumental en que a veces se asienta la orientación normativa de los campesinos.

Si el análisis precedente es correcto, es posible identificar dos situaciones diferentes con respecto a lo que podríamos denominar la dinámica de la ideología: 1) cambios de orientación inducidos principalmente por el proceso de negociación política, toda vez que la exposición recíproca de posiciones en conflicto fuerza a cada parte a incorporar en sus sistemas de creencias, los valores implícitos en las soluciones comprometidas; 2) cambios normativos producidos cuando el logro de los objetivos colectivos últimos proporciona a grupos o individuos la oportunidad de promover sus intereses más inmediatos. Dada la fluidez de este proceso permanente de redefinición de valores, la tarea del gobierno resulta sumamente compleja. Por una parte, debe no sólo tratar de cerrar la brecha resultante de la polarización normativa a través de decisiones concretas de política, sino también reevaluar continuamente el peso relativo de las diversas posiciones enfrentadas y la nueva síntesis resultante de la constante variación dialéctica. Por otra, debe conciliar estas posiciones con sus propios objetivos y orientaciones hacia la reforma, luego de una cuidadosa evaluación de los potenciales recursos que podría efectivamente movilizar.

Estructura y balance de la representación política

Charles W. Anderson (1964) consideraba en la época que estamos analizando que:

“...el fenómeno político más persistente de América Latina es el esfuerzo de los contendientes por el poder por demostrar una capacidad de poder suficiente como para ser reconocida por otros contendientes, y que el proceso político consiste en la manipulación y la negociación entre contendientes que reconocen recíprocamente la capacidad de ejercer poder de cada uno.” (p. 4)

Es debatible si estas características pueden ser consideradas como exclusivas de la política latinoamericana o son, también, generalizaciones aplicables a la vida política en general, pero en cualquier caso constituyen una adecuada introducción para discutir los aspectos estructurales de la política con relación a la reforma agraria.

La efectividad de cualquier grupo de actores políticos para transmitir a otros contendientes por el poder la preeminencia de su fuerza,⁷ se ve sustanciada habitualmente en la estructura de acceso a las instancias en que se adoptan las decisiones políticas. Por lo tanto, la ideología predominante tenderá a ser congruente con los fines y aspiraciones del grupo dominante y las decisiones gubernamentales

⁷ Esta fuerza o capacidad de ejercer poder es mensurable en términos de habilidad para movilizar recursos políticos, tales como información, dinero, coerción o legitimidad. Para un detenido tratamiento del concepto de recursos políticos, véase (Ilchman y Uphoff, 1970).

concretas tenderán a replicar el tono y contenido de sus demandas políticas. En última instancia, “las demostraciones de poder” apuntan a varias formas de cambio que van desde la adaptación institucional o la reforma “evolutiva” hasta el violento reemplazo de las estructuras existentes a través de medios revolucionarios. En consecuencia, la reforma de instituciones tradicionales no es una cuestión social o económica sino, en esencia, una cuestión política.

“La estructura cambiará sólo cuando el equilibrio se altere suficientemente como para admitir el cambio: cuando la fuerza de aquellos que lo demandan supere las presiones de aquellos que intentan mantener el *status quo* (Thiesenhusen, 1966, p. 28).

De aquí que el rol del gobierno puede concebirse como el de proveer la pesa faltante necesaria por restablecer el equilibrio de la balanza política. En esta concepción, el gobierno aparecería como un contendiente separado que luego de fijar sus objetivos, sopesar sus recursos y fijar el horizonte temporal de su acción, transforma demandas heterogéneas en decisiones coercitivas. La política pública interpretaría de ese modo una estructura política dada, es decir, el peso relativo de diferentes contendientes expresado en términos de grados de acceso al proceso de toma de decisiones políticas. Cuánta discrecionalidad o, de qué techo político termina disponiendo un gobierno es una cuestión empírica que tiene un interés sólo secundario para nuestros propósitos actuales. La tarea que importa aquí es tratar de recrear el proceso político que de alguna manera fuerza a los gobiernos a seguir un particular curso de acción, dado un conjunto de políticas alternativas disponible.

Conflictos sociales e incertidumbre política

Jacques Chonchol (1965) considera al incremento de la tasa de crecimiento demográfico, las aspiraciones crecientes que surgen de la constatación de las condiciones de vida de los países altamente desarrollados y la creciente conciencia política de las masas, como los principales factores que determinan la necesidad de una reforma agraria. Aunque puede haber una excesiva simplificación en esa afirmación, es claro que con el crecimiento de la población, las expectativas crecientes y la conciencia política de los campesinos encontró en la acción violenta una válvula de escape. Huelgas, rebeliones e invasiones de tierras crearon suficientes amenazas al *status quo* como para oscurecer la tradicional, y otrora transparente estructura del poder político, contribuyendo a allanar el camino a la reforma agraria.

El despertar de las masas rurales significó la materialización de nuevos deseos y nuevos reclamos. Como sostiene Fals Borda (1966):

“Debido a que los campesinos fueron previamente explotados y despreciados y aún hoy lo siguen siendo, tras haber comido el fruto del árbol del conocimiento descubrieron que están desnudos, en relación con la clase de grandes terratenientes que dirige los asuntos, y no disfruta de la evidente falta de igualdad” (p. 179).

El campesinado comprendió que el mantenimiento de tierras incultas o poco explotadas constituía un crimen contra la sociedad. Cuando el Estado no hecha mano al asunto ejerciendo su derecho de dominio eminente y produciendo una solución constructiva, el recientemente politizado campesinado toma el asunto en sus propias manos (Fals Borda, 1966, p. 180). Como se ha observado, “la toma de tierras mediante la acción directa y el recurso a las armas ha provisto soluciones a problemas crónicos cuando las instituciones sociales no pudieron hacerlo” (Pearse, 1966, p.67).

Sin embargo, este tipo de respuesta generalizada era, en los 60s, bastante reciente. Tradicionalmente, los campesinos estaban dispersos, aislados y se rebelaban sólo ocasionalmente. Solían exhibir lealtades parroquiales y sólo eran movilizados para fines escasamente relacionados con sus intereses, y habitualmente conflictivos con estos (Quijano Obregón, 1967, p. 301). A escala nacional, los levantamientos campesinos en México y Bolivia son los primeros ejemplos típicos de movimientos exitosos que persiguieron y en gran medida lograron las genuinas demandas de las masas rurales. Bolivia proporciona un claro ejemplo de las consecuencias de la movilización campesina. Durante los primeros meses que siguieron a la toma del poder, el gobierno revolucionario nacional no consideró a la reforma agraria como un asunto primordial. De hecho, contemplaba la posibilidad de restaurar legislación previa que simplemente hubiera impuesto ciertas restricciones a los hacendados. Fue necesario un violento alzamiento campesino, iniciado con la expulsión de grandes terratenientes de sus propiedades en la región de Cochabamba, para decidir al gobierno a llevar adelante una acción más drástica (Patch, 1960, pp. 108-76).

Perú ofrece otro ejemplo categórico del rol catalizador que tuvieron las invasiones de tierras para la reforma agraria. Se convirtieron en un fenómeno masivo alrededor de 1956, y adquirieron particular intensidad y significación entre 1963 y 1964, período en el cuál la legislación sobre reforma agraria se convirtió en una de las iniciativas parlamentarias más controvertidas del nuevo gobierno de Belaúnde Terry. Luego de dos intentos frustrados, la legislación finalmente ordenó la inmediata implementación de medidas de reforma agraria en La Convención y Lares, principal escenario del movimiento campesino y de una represión social intensa.⁸

El proceso colombiano muestra importantes diferencias. La toma de tierras por campesinos, mayordomos y ciertos buscadores de renta políticamente conectados, aparece como una función latente de la violencia que dominó el entorno rural colombiano desde fines de la década del 40. Con la alianza política de los partidos Liberal y Conservador, se abrigó la esperanza de que no sólo los conflictos sociales serían eliminados sino también de que la violencia daría paso a una revolución pacífica que satisfaría las crecientes necesidades y expectativas (Fals Borda, 1965, p. 203). Hacia 1960, sin embargo, se hizo patente la creciente debilidad y esterilidad del régimen vigente para resolver los problemas nacionales fundamentales. El inmediato recrudecimiento de la agitación rural, la mayor incertidumbre provocada por reportes aislados de invasiones de tierras y los efectos concurrentes de la Revolución Cubana, condujeron a una completa reevaluación de las prioridades políticas: "alguna" suerte de reforma agraria se transformó súbitamente en el blanco principal de la acción política (Naciones Unidas, 1961, p.18 y Hirschman, 1965, p. 203).

La mayoría de los analistas de la política latinoamericana de la época coinciden en señalar la fuerte influencia de la Revolución Cubana como fuente de incertidumbre política y legitimación de la reforma agraria. Ciertamente, Cuba constituyó una permanente señal de advertencia, tanto para los partidarios del cambio "evolucionista" como para los adherentes al status quo, que urgía el otorgamiento de concesiones sociales como el único medio viable para prevenir la emergencia de fuerzas revolucionarias. Pero para las temerosas clases dominantes tradicionales en América Latina, la Revolución Cubana también epitomizaba el arquetipo de una situación alarmante cada vez más familiar en la escena doméstica. La recurrencia de movimientos campesinos, guerra de guerrillas e invasiones de tierras en países como Chile, Colombia y Perú, o en Bolivia donde provocaron una reforma agraria revolucionaria, eran, en esencia, manifestaciones de un ambiente prerrevolucionario.

⁸ En (CIDA, 1966, pp. 395-400), puede hallarse una detallada descripción de este proceso.

La notable sincronización de los intentos y fracasos durante los años inmediatamente posteriores a la experiencia cubana, muestra inequívocamente el desarrollo de un proceso simultáneo de radicalización, organización y unificación en los frentes revolucionario y contrarrevolucionario. Régis Debray (1969) observó que luego de 1959, la rápida transformación de Cuba de un país democrático burgués a otro socialista aterró a la llamada burguesía nacional y a los sectores ilustrados de la clase media.⁹ En general, fueron exitosos en frustrar cambios sociales significativos, aunque se percataron de que la preservación de las instituciones socioeconómicas sin cambios se estaba convirtiendo en algo decididamente imposible.

Nuevos patrones de representación política

El énfasis puesto en la nueva conciencia adquirida por las masas rurales y su recurso a la acción violenta puede dejar la impresión de turbas invadiendo propiedades indiscriminadamente, bajo alguna suerte de “ley de la selva”. De hecho, la violencia es sólo una manifestación, una forma de respuesta del nuevo despertar campesino. Existe, sin duda, otro proceso, quizás más soterrado y con consecuencias de mayor alcance, que puede también ser atribuido a esta nueva conciencia rural acerca de las condiciones políticas y sociales vigentes: la organización de sindicatos campesinos (v.g. ligas campesinas, sindicatos rurales, etc.). En esos años, la tendencia hacia la constitución de organizaciones campesinas de amplia base había cobrado impulso, considerándose como “uno de los elementos más importantes que caracteriza el actual proceso de cambio en las sociedades latinoamericanas” (Quijano Obregón, 1967, p. 301). En algunos casos, el contraste con experiencias previas resultaba verdaderamente dramático. En relación con el caso chileno, Thiesenhusen (1966) afirma que en 1960, la organización de los trabajadores agrícolas era prácticamente imposible, debido a la excesiva discriminación existente en la ley. Menos de un 1% de los trabajadores rurales cristianos pertenecían a uniones campesinas. Una de las promesas electorales del Partido Demócrata Cristiano (1964) fue, precisamente, revocar la ley de sindicalización existente y sancionar una nueva legislación que promoviera los sindicatos regionales y nacionales libres.

Aún sin cambios en la ley, la nueva orientación ya era visible en 1965, cuando una gran cantidad de disputas laborales comenzaron a ser resueltas a favor de los trabajadores. Partiendo de la experiencia de la UCC (Unión de Campesinos Cristianos), Petras (1966) reconocía que la maquinaria gubernamental facilitaba la organización sindical y mejoraba el cumplimiento de la legislación social en el campo. Pero no advertía ningún avance en la relación entre los programas de los organismos rurales gubernamentales y las necesidades y *programas* del sindicalismo campesino. Esto podría ser cierto, pero lo que parecía innegable era el hecho menos visible de que los sindicatos campesinos se habían convertido en una nueva fuerza política a ser tomada en cuenta seriamente. Petras probablemente habría coincidido en que no mucho tiempo atrás hubiera sido inconcebible discutir la congruencia entre programas gubernamentales y campesinos. ¡Tanto los programas como los sindicatos no existían!

Este patrón se reproducía en otros países de América Latina. En Colombia, por ejemplo, el 2 de junio de 1968, alrededor de un millón de campesinos participaron en una marcha auspiciada por el gobierno en apoyo a las Asociaciones de Usuarios, que formaban parte de la Campaña de Organización Campesina oficial (CIRA, 1968, p.1).

⁹ En opinión de Debray, el resultado paradójico de la revolución cubana fue la revelación y consolidación de la fluctuante conciencia de clase de las burguesías nacionales en países tales como Chile, Argentina, Uruguay, Brasil y Colombia.

El objetivo expresado por estas organizaciones era la formal incorporación de los campesinos en la estructura de formulación de políticas o, en palabras oficiales, el inicio del llamado co-gobierno. Es difícil evaluar las motivaciones reales detrás de este programa. El Presidente Lleras Restrepo pudo haber querido: 1) obtener apoyo adicional en la implementación de la legislación de reforma agraria, confrontando a los poderosos terratenientes con una amplia organización de trabajadores rurales; 2) desalentar a los campesinos a involucrarse en hechos de violencia o en la guerrilla, reconociendo su fuerza política y respondiendo a algunas de sus demandas; o 3) usar este tipo de política demagógicamente, como una cortina de humo que permitiera al gobierno retrasar la resolución de demandas más básicas y legítimas. Cualquiera haya sido el propósito, el caso colombiano es otro indicador del creciente rol asumido por las organizaciones campesinas en el cambio de las estructuras de representación política.

Sin embargo, sería un error exagerar la significación real de ese rol. Los campesinos eran sólo un grupo más dentro de aquellos que habían obtenido mayor poder a expensas de la élite terrateniente. Las últimas décadas atestiguaban la emergencia de las llamadas “clases medias” o “sectores medios” como una nueva fuerza política que modificaba los canales de acceso a los órganos de decisión política (Johnson, 1958). No obstante, entre los latinoamericanistas continuaba la controversia acerca de las verdaderas consecuencias de este proceso para los terratenientes. Compartir el poder no necesariamente implicaba una pérdida de privilegios, dado que los grupos en ascenso podían perseguir objetivos compatibles con los de la élite en el poder.

Por lo tanto, resulta importante establecer de qué manera estos “sectores medios” se relacionaban con el estratégico grupo terrateniente.

Respecto de la relación entre terratenientes y sectores urbanos, la literatura política latinoamericana había suministrado, consistentemente dos tipos de interpretaciones diferentes. Una de ellas –asociada a la “escuela” de Véliz, Pinto, Stavenhagen, etc.– sostenía que los empresarios no habían satisfecho las expectativas de aquellos que (apoyándose en la experiencia europea) creían que su rol acarrearía profundos cambios institucionales, compatibles con el crecimiento industrial y la justicia social. Siguiendo a Véliz (1965):

“... las clases medias han estado en el poder durante tres o cuatro décadas dependiendo del país y, obviamente, habían participado en el proceso general de crecimiento industrial; pero, también, teniendo en cuenta diferencias regionales, habían sido responsables de mantener o incluso fortalecer la estructura tradicional y de conducir a algunos de los países más importantes a una situación de estabilidad institucional y estancamiento económico” (p. 2).¹⁰

Aníbal Pinto (1965) admitía que los cambios que tenían lugar en el patrón de representación política durante las tres décadas previas, habían debilitado el poder político de los terratenientes; pero argumentaba a la vez que “ningún país latinoamericano fue capaz de implementar una reforma de la agricultura tan profunda y extensiva como la que resultaba esencial para remover las disparidades y ampliar la base doméstica para una política de desarrollo eficiente”. (p. 23). Petras (1969) iba aún más allá al sugerir que la superposición de intereses hacían de la aristocracia rural y la burguesía urbana una misma y única clase socioeconómica, que suponía lazos de parentesco, integración de la élite, valores comunes, y así sucesivamente. Como corolario general –a veces enunciado de manera explícita- esta posición afirmaba que los nuevos “sectores medios”, es decir los grupos industriales y bancarios, hombres de

¹⁰ Puntos de vista similares han sido expresados por (Alba, 1965) y (Silvert, 1956).

negocios, profesionales, tecnócratas, etc., habían adquirido los puntos de vista y armonizaban sus intereses con los de la tradicional clase terrateniente.

Otros observadores, sin embargo, derivaban conclusiones diferentes. Powelson (1964) por ejemplo, consideraba que en los centros urbanos progresistas como Lima, Medellín y San Pablo, existía un creciente reconocimiento de que el sistema de la *hacienda* era conflictivo con los intereses de una clase media en ascenso. El fundamento para esta proposición era que los bajos niveles de producción debidos a las estructuras agrícolas anacrónicas, tendían a elevar los precios de los alimentos, mientras que los aumentos monetarios de los salarios escondían el constante deterioro de la participación de los trabajadores, burócratas y profesionales en el producto bruto interno. Además, los industriales modernos advertían que el futuro de sus empresas dependía en gran medida de la expansión de los mercados en el área rural, donde los estándares vigentes restringían la posibilidad de incrementar la producción industrial. Como derivación de la orientación hacia la maximización de sus propios intereses, estos sectores en expansión presionaban por la introducción de cambios concretos que, a veces, afectaban negativamente los intereses de las élites rurales. Por ejemplo, en 1961, la ley que revisó la reforma agraria de San Pablo, referida tanto a la subdivisión y reasignación de tierras improductivas como a la fijación de impuestos progresivos para inducir un uso más racional de la tierra, era vista como una pieza concreta de legislación hecha posible por los cambios producidos en el acceso a las instancias de formulación de políticas públicas (Powelson, 1964, p. 41). Por cierto, el intento fue rápidamente rechazado por el Congreso brasileño, que aprobó una reforma constitucional que eliminaba el poder de los estados para imponer un gravamen general a la propiedad (Smith, 1966, p.62). Pero en cualquier caso, esta “escuela” consideraría el intento como una demostración de que las reglas del juego político estaban cambiando, que el poder de la burguesía terrateniente ya no era absoluto o indisputable, que nuevos contendientes habían ingresado resueltamente en la arena política y conseguido compartir, al menos en parte, recompensas políticas y económicas.

Sugeriría que la evidencia empírica no sustenta ninguna de estas posiciones, al menos, en un sentido irrestricto. Ciertamente, resulta innegable que el poder de los latifundistas tradicionales se hallaba definitivamente debilitado, en tanto su importancia económica se reducía y la estratificación social se volvía más y más diferenciada. Pero no resultaba claro hasta qué punto las reglas de acceso a las instancias decisorias y los tipos de participación habían cambiado como consecuencia de la incorporación de esos nuevos contendientes en los sistemas políticos de América Latina. Las especulaciones macrosociales ya no eran relevantes para este propósito, ya que las generalizaciones obtenidas tenían poco contenido empírico y, sólo ocasionalmente, reflejaban casos reales. Para empezar, no había tal cosa como un grupo monolítico de empresarios urbanos y, menos aún, una “clase media” urbana monolítica. No había siquiera una élite terrateniente cohesionada y auto-consciente. De hecho, ningún grupo humano exhibe una identidad de propósito irrestricta o un consenso absoluto respecto a su comportamiento grupal. Ya he sugerido la posibilidad de conflictos de intereses entre empresarios urbanos y rurales a pesar de registrar manifestaciones simultáneas de solidaridad de clases vis-a-vis aliados y amenazas comunes, lo cual revela un patrón de comportamiento dual ciertamente singular, aunque conocido. Paradójicamente, estas manifestaciones de solidaridad y conflicto pueden tener un referente común en las políticas socioeconómicas. Tal es el caso, por ejemplo, cuando los empresarios urbanos y rurales unen fuerzas contra medidas que intentan restringir los derechos de propiedad o incrementar salarios, cualquiera sea el sub-sector considerado, mientras que al mismo tiempo luchan entre sí en materia de precios, facilidades de crédito y otros recursos o privilegios escasos. Por otra parte, cuando se trata de discutir legislación relativa a la expropiación de tierras rurales,

compensaciones diferidas, criterios sobre eficiencia de las explotaciones y así sucesivamente, los empresarios urbanos guardan generalmente un prudente silencio. De hecho, su calculada indiferencia puede resultar tan perjudicial o beneficiosa para las iniciativas reformistas como lo es la oposición o el apoyo simbólico. De aquí que me parezca presuntuoso tomar partido acerca del rol reformista de los empresarios urbanos sin haber accedido a estudios empíricos sobre el problema que, según mi conocimiento, no se han producido hasta ahora.

La influencia de los grupos tecnocráticos en el proceso de reforma agraria aparece, en términos agregados, igualmente ambigua. En primer lugar, cabe distinguir entre los técnicos intervinientes en el proceso de formulación de políticas y aquellos a cargo de implementar la legislación sobre reforma agraria; no sólo debido a su diferente función sino también porque en el proceso de traducir un pronunciamiento político en decisiones administrativas, puede producirse un reagrupamiento, fortalecimiento o deterioro de las fuerzas en pugna, que altere los términos y reglas del juego político. Por lo tanto, el rol de los tecnócratas en la etapa de evaluación de las políticas puede ser decisivo para la adopción de una legislación más radical, a la vez que las agencias implementadoras pueden ver su acción bloqueada por grupos de interés fuertemente pertrechados.

Además, suele observarse una clara división entre tecnócratas “orientados a la eficiencia” y “orientados a la redistribución”, quienes, en términos generales, podrían considerarse respectivamente como voceros de las posiciones ruralistas y agraristas. Los primeros han estado por lo general a favor de estrategias indirectas de reforma, propiciando políticas fiscales, innovación tecnológica o proyectos de colonización, mientras que los segundos han tendido a promover estrategias directas que involucran cambios fundamentales y veloces en la estructura de poder social y económico del sector rural. Por ejemplo, los tecnócratas argentinos han estado típicamente orientados hacia la eficiencia, mientras que la nueva élite técnica incorporada en el gobierno peruano bajo el régimen de Velasco Alvarado, se había constituido en un elemento clave que sacudía los basamentos de la estructura social rural. Por lo tanto, resulta tan difícil generalizar acerca del rol de los tecnócratas en el proceso de reforma agraria como lo es en el caso de los empresarios urbanos. Aunque parezca legítimo extrapolar tendencias sobre comportamientos grupales, tal procedimiento puede conducir a falsas generalizaciones que vician todo intento de construir una teoría social válida. Además, impide responder algunos de los interrogantes más interesantes con respecto a conflictos intra- e inter-grupales, posiciones y posturas tácticas o alianzas efímeras. Sugeriría que el examen de estas cuestiones constituye un enfoque más promisorio para una mejor comprensión de la política del proceso de reforma agraria.

Conclusiones

El análisis precedente muestra que la reforma agraria en América Latina ha sido posible en la medida en que el poder de la élite terrateniente pudo ser contenido o destruido. Es decir, ha existido una estrecha relación entre el tipo de solución políticamente aceptable para resolver una cuestión social dada y la particular conformación de los intereses representados en la estructura decisional del estado.

Diversas circunstancias han contribuido a reducir o neutralizar el poder de los terratenientes. Primero, la amenaza generada por diversas manifestaciones de tendencias revolucionarias a través de toda América Latina, incrementó la incertidumbre política tornando estériles o inviables un gran número de opciones de política tradicionalmente apoyadas o controladas por los terratenientes. Cuanto mayor la incertidumbre, más dispuestos estuvieron a aceptar soluciones de compromiso que

implicaban algún grado de privación, de modo de estabilizar el nivel de expectativas sociales y superar la incertidumbre.

Segundo, la incorporación de grupos sociales emergentes en la estructura de representación política, presentó los rasgos clásicos de un proceso de circulación de élites en el sentido paretiano, provocando el desplazamiento de los terratenientes de su posición hegemónica, particularmente a medida que la importancia de la empresa rural decrecía y la estructura económica se tornaba más y más diferenciada.

Tercero, la fuerza creciente de los sindicatos campesinos convertía a la población rural en una clase social politizada, capaz de canalizar sus demandas de manera más efectiva. Especialmente, como resultado de su difundida organización territorial y su fuerte arraigo en movimientos políticos que “descubrían” el alto potencial para la generación de recursos de poder, resultante de movilizar a las masas campesinas.

Finalmente, el apoyo técnico, moral y político otorgado por organizaciones locales e internacionales a la causa de la reforma agraria, le confirió un aura de legitimidad que lentamente penetró y modificó la orientación normativa prevaleciente entre los responsables del proceso de decisión política.

Bibliografía

Alba, Víctor (1965): *Alliance Without Allies: The Mythology of Progress in Latin America*, Frederick A. Preager, New York.

Anderson, Charley W. (1964): “Toward a Theory of Latin America Politics”, *Occasional Paper*, nº 2, The Graduate Center for Latin American Studies, Vanderbilt University, Nashville, Tenn., February.

Apter, David E. ed. (1964): *Ideology and Discontent*, The Free Press of Glencoe, New York.

Chevalier, François (1966): “Los Problemas Agrarios en la América Latina de la tradición Indígena”, *Desarrollo Económico*, Vol. 6, nº 22-23 Jul-Dic.

Chonchol, Jacques, (1965): “Land Tenure and development in Latin America” in Véliz Claudio ed., *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford University Press, New York, p. 75.

CIDA (1966): “Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola-Perú”, Unión Panamericana, Perú.

CIDA, Report (1965): *Argentina. Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio- Económico del Sector Agrícola*, Unión Panamericana, Washington, D.C.

CIRA (AOS), (1968): *Noticias sobre la Reforma Agraria*, Vol. V, nº 3, May-June.

Debray, Régis (1969): “Latin America: Some Problems of Revolutionary Strategy”, in Horowitz, De Castro and Gerassi eds, *Latin American Radicalism*, Random House, New York, pp. 501 and 513.

El Mercurio (1969), Santiago de Chile, 26 de Enero.

Fals Borda, Orlando (1965): "Violence and Break-up of Tradition in Colombia", in Véliz Claudio ed. (1965), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford University Press, New York.

Fals Borda, Orlando (1966): "The Social Function of Property" in Lynn Smith T. ed. (1966), *Agrarian Reform in Latin America*, Alfred A. Knopf, New York.

Hirschman, Robert R. (1965): *Journeys Towards Progress*, Doubleday & Co., Garden City New York.

Ilchman, Warren y Uphoff, Norman (1970): *The Political Economy of Change*, University of California Press, Berkeley.

Johnson, John J. (1958): *Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors*, Stanford University Press, Stanford.

Kaufman, Robert R. (1967): *The Chilean Political Right and Agrarian Reform: Resistance and Moderation*, Institute for the Comparative Study of Political Systems, Washington.

Naciones Unidas, CEPAL (1961): *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. VI, nº 2, October.

Partido Demócrata Cristiano (1964): *El Libro de la Tierra: Movimiento Nacional de Liberación Campesina*, Santiago de Chile, p. 23.

Patch, Richard W. (1960): "Bolivia: US Assistance in a Revolutionary Setting", in Council Of Foreign Relations (1960), *Social Change in Latin America Today*, Harper & Row, New York.

Pearse, Andrew (1966): "Agrarian Change Trends in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. I, nº 3, Summer.

Petras, J.F (1969): "Politics and Social Forces in Chilean Development", University of California Press, Berkeley, pp. 53-55.

Petras, James F. (1966): "Chile's Christian Peasant Union: Notes and Comments on an Interview with Héctor Alarcón", *Newsletter*, Land Tenure Center, nº 23, March-July, pp. 21-29.

Pinto, Aníbal (1965): "Political Aspectos of economic Development in Latin America", in Véliz, Claudio ed., *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford University Press, New York.

Powelson, John (1964): *Latin America: Today's Economic and Social Revolution*, Mc Graw-Hill, New York, p. 41.

Quijano Obregón, Aníbal (1967): "Contemporary Peasant Movements", in Lipset and Solary eds., *Elites in America Latina*, Oxford University Press, New York.

Silvert, Kalman H. (1956): "An Essay on Social Structure", *American Universities Field Staff Letter*, South America Series, West Coast, Nov.

Smith, Thomas Lynn (1966): "Introduction", in Smith, Thomas Lynn, ed., *Agrarian Reform in Latin America*, Knopf, Nueva York.

Thiesenhusen, William C. (1966): *Chile's Experiment in Agrarian Reform*, University of Wisconsin Press, Madison, pp. 23-26.

Véliz, Claudio (1965): "Introduction" in Véliz, Claudio ed. (1965), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford University Press, New York.

Warriner, Doreen (1969): *Land reform in Principle and Practice*, Clarendon Press, Oxford.