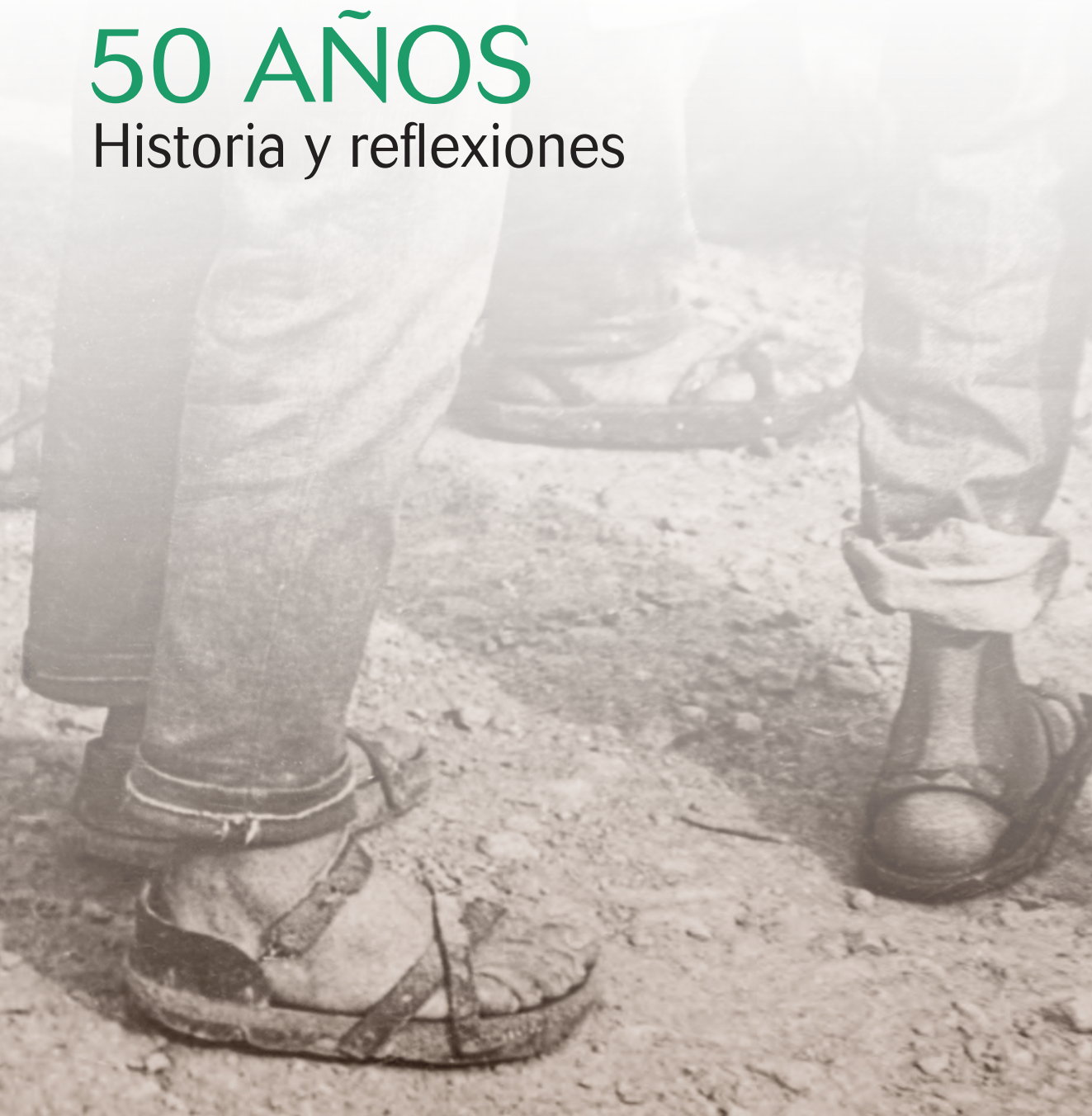


# REFORMA AGRARIA CHILENA

## 50 AÑOS

Historia y reflexiones





# Reforma Agraria Chilena

50 años

Historia y reflexiones



Biblioteca del Congreso  
Nacional de Chile / BCN

## **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**

Alfonso Pérez Guíñez

**Director**

Felipe Vicencio Eyzaguirre

**Director Adjunto**

María Teresa Corvera Vergara

**Edición**

Jacques Chonchol Chait

Alejandro Goic Karmelic

Rafael Moreno Rojas

Alberto Valdés Eguiguren

María Teresa Corvera Vergara

Pablo Rubio Apiolaza

Edmundo Serani Pradenas

David Vásquez Vargas

**Autores**

Cecilia Cortínez Merino

**Diseño Gráfico**

Fotografía portada: Archivo personal Sr. Jacques Chonchol

Fotografías interiores: Enciclopedia Chilena (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile)  
y archivo personal Sr. Jacques Chonchol

© Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Registro de Propiedad Intelectual N°282314

I.S.B.N.: 978-956-7629-37-4

Impreso en Chile por Maval

Reforma agraria chilena : 50 años, historia y reflexiones / David Vásquez Vargas, María Teresa Corvera Vergara, Pablo Rubio Apiolaza, Edmundo Serani Pradenas, Jacques Chonchol Chait, Rafael Moreno Rojas, Alberto Valdés Eguiguren, Alejandro Goic Karmelic.

Santiago de Chile : Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017.

302 páginas : fotografías sepia ; 25 cm.

Reforma agraria - Chile

Reforma agraria - Chile - 1964-1970

Reforma agraria - Chile - Historia - Siglo 20

Chile - Política y gobierno -- 1964-1973

## INDICE

### PRÓLOGO

<b>Andrés Zaldívar Larraín</b> .....	9
--------------------------------------	---

### PRESENTACIÓN

<b>Alfonso Pérez Guíñez</b> .....	15
-----------------------------------	----

### PRIMERA PARTE:

#### UN RECORRIDO POR EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA EN CHILE

Antecedentes del proceso de Reforma Agraria en Chile desde principios del siglo XX hasta inicios de los años sesenta <b>David Vásquez Vargas</b> .....	23
Un proceso global, profundo, controvertido e irreversible: Reforma Agraria 1964 – 1967 <b>María Teresa Corvera Vergara</b> .....	79
La Reforma Agraria entre 1967 y 1970: Cambio estructural, debate político y conflicto social <b>Pablo Rubio Apiolaza</b> .....	117
La Reforma Agraria bajo el Gobierno del Presidente Salvador Allende Gossens <b>Edmundo Serani Pradenas</b> .....	149

### SEGUNDA PARTE:

#### REFLEXIONES A CINCUENTA AÑOS

Ley de Reforma Agraria y Ley de Sindicalización Campesina: Balance a 50 años <b>Jacques Chonchol Chait</b> .....	189
50 años desde que cambió la vida en el campo chileno <b>Rafael Moreno Rojas</b> .....	217
A 50 años de la Reforma Agraria en Chile: reflexiones y algunas lecciones <b>Alberto Valdés Eguiguren</b> .....	265
La Iglesia Católica y la Reforma Agraria <b>Alejandro Goic Karmelic</b> .....	287









## Prólogo

Hablar de la Reforma Agraria es recordar vivencias importantes de los inicios de mi vida política. En mi calidad de subsecretario de Hacienda, me correspondió participar en su diseño, y tiempo después, cuando fui biministro de Hacienda y Economía, tuve que liderar los temas relativos al financiamiento. Por lo tanto, pude dimensionar desde muy cerca la trascendencia de ese cambio de paradigma al que nos enfrentábamos como país y que, si bien se inició durante el gobierno de Jorge Alessandri, se consolidó como una real transformación cultural, social y productiva bajo la presidencia de Eduardo Frei Montalva.

Las demandas por una reformulación en el esquema de propiedad de las tierras agrícolas se veían ya a comienzos del siglo XX, época de grandes latifundios y de un modelo sociolaboral rígido, paternalista y no pocas veces abusivo hacia los trabajadores o inquilinos. Sin embargo, los distintos gobiernos fijaban la mirada y focalizaban las prioridades en otros ámbitos -como la industrialización, la educación o las obras públicas-, siempre enfocados en las ciudades, que requerían más y mejores servicios para recibir la creciente migración desde el mundo rural al urbano. Se generaba así un círculo vicioso, en el cual la economía agraria se deterioraba progresivamente mientras cada vez menos gente quería quedarse en el campo.

Bajo la guía del cardenal Raúl Silva Henríquez, la Iglesia Católica se hizo eco del problema y comenzó a repartir tierras de su propiedad entre los campesinos y a fomentar la creación de cooperativas. Un personaje relevante en ese gesto fue el entonces obispo de Talca, monseñor Manuel Larraín Errázuriz, férreo defensor de los derechos de los más desposeídos, quien abogaba por «buscar los medios más eficaces para dar al trabajador agrícola el lugar que le corresponde, en un orden social inspirado por el cristianismo». En este proceso, que bien puede considerarse como la génesis de la Reforma Agraria, monseñor Larraín estuvo acompañado por el sacerdote Carlos González Cruchaga, quien posteriormente dirigiría la diócesis y, en 1976 fundaría la fundación CRATE, dedicada a combatir la pobreza rural.

En 1962 el presidente Jorge Alessandri promulgó la primera Ley de Reforma Agraria (N°15.020). Apodada «la reforma del macetero» por sus limitaciones para realizar un verdadero cambio en el agro chileno, esta normativa logró, no obstante, instalar en la sociedad la posibilidad de expropiar tierras por determinadas causales, consideradas por los sectores más progresistas como insuficientes, engorrosas e inaplicables en forma masiva.

El programa de gobierno de Eduardo Frei Montalva, elegido Presidente de la República en septiembre de 1964, consideraba entre sus pilares fundamentales un profundo proceso de reforma agraria en el país. Ello implicaba modificar la ley existente para perfeccionar los mecanismos de expropiación y redistribución y poder llevar a la práctica, de manera sistemática y sostenible, los distintos cambios involucrados.

Un año después de asumir el mando, Frei envió al Congreso un proyecto de ley que define como indispensable «establecer mecanismos que impidan y desalienten la acumulación de tierra en una sola mano». Otros párrafos del Mensaje incorporan el concepto de función social de la propiedad, al señalar que esta «debe ser mantenida y respetada, pero socialmente regulada. No puede existir un derecho de propiedad que, en la forma en que se ejercita, lesione el bien común y los derechos de la comunidad».

La iniciativa legal fue objeto de una larga y difícil discusión en el Congreso, hasta lograr su aprobación. Así, en julio de 1967 se publicaba la Ley N° 16.640. Esta daba existencia a un sistema ágil y expedito de expropiación y asignación masiva a organizaciones de campesinos, de aquellos predios que tuviesen más de 80 hectáreas de riego básico y/o que se encontraran mal administrados o abandonados desde el punto de vista productivo. La estructura legal, económica y social creada por la Reforma Agraria para transitar hacia la eliminación del latifundio fue el asentamiento, estableciéndose además que los campesinos primero trabajarían la tierra en sociedad con la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) para, luego de un período, tomar posesión legal y definitiva de ella en calidad de asentados.

La nueva legislación también abarcaba los derechos de agua y consideraba como causal de expropiación el incumplimiento de las leyes sociales para con las personas que trabajaban en el campo. Esos inquilinos, en virtud de la Ley de Sindicalización Campesina promulgada ese mismo año, pasaron a tener el estatus de trabajadores, con un salario mínimo equivalente al del sector

industrial y una jornada laboral de ocho horas, entre otros derechos de los que históricamente habían estado excluidos.

Al finalizar el gobierno del presidente Frei, se habían expropiado mil 300 predios, que equivalían a más de tres millones de hectáreas y representaban el 15% de las tierras productivas del país. Cerca de 30 mil familias campesinas fueron beneficiadas en esta etapa. Posteriormente, al asumir Salvador Allende la Presidencia de la República, el proceso de reforma se acelera y se intensifica la transformación de la estructura de tenencia de la tierra, con la finalidad de terminar con el latifundio y traspasar los terrenos a la administración del Estado, a las cooperativas agrícolas o a los asentamientos campesinos. Tras el golpe de Estado de 1973, el régimen militar de Augusto Pinochet decide traspasar las tierras a nuevos capitalistas, iniciándose así una contrarreforma que significó prácticamente la demolición de todo lo avanzado durante los tres gobiernos anteriores.

Por cierto, la Reforma Agraria chilena no estuvo exenta de resistencia, especialmente por parte de latifundistas que vieron amenazados sus intereses y no estaban dispuestos a enajenar parte de sus posesiones; como contrapartida, también hubo grupos extremos que, con el afán de apurar el proceso, propiciaron tomas ilegales y actos de violencia. Con todo, no puede desconocerse el cambio irreversible que esta iniciativa implicó en el rostro completo del mundo rural de nuestro país al crear nuevas relaciones dentro del sistema, por una parte, y entre este y el resto de la economía nacional, por otra.

¿Qué es lo más destacable de la Reforma Agraria que vivió Chile?

Contra lo que algunos creían en ese momento, no se trataba de expropiar por expropiar, ni de arrebatarles a los terratenientes lo suyo así como así. Lo que se buscaba era corregir un obstáculo tremendo para el desarrollo del país: la existencia de grandes latifundios mal explotados o simplemente abandonados, en los que no había producción alguna. Paralelamente, teníamos más de tres millones de campesinos viviendo al margen del desarrollo, sin acceso a la educación ni a la movilidad laboral, subsistiendo en condiciones paupérrimas bajo un sistema de inquilinaje en el cual todo dependía del dueño del predio.

Redistribuir esas tierras implicaba introducir una cuota de justicia social a la estructura de propiedad, dignificar a la gente del campo y modernizar la agricultura, optimizando la producción de alimentos para que el país pudiese

autoabastecerse y dejara de depender de las importaciones. Sí, paradójicamente, teniendo grandes extensiones cultivables, suelos de calidad, un clima benéfico para los cultivos y mano de obra suficiente, Chile debía comprar productos agrícolas afuera para alimentar a su población. El lema de la Reforma, «la tierra para el que la trabaja», tenía en ese contexto un significado profundo, atravesado por una mirada claramente progresista en una sociedad que llevaba siglos aplicando un modelo anquilosado, que beneficiaba a unos pocos en perjuicio de muchos.

Se puede decir que la agricultura familiar campesina nació de la mano de la Reforma Agraria. Asimismo, en el contexto de su implementación se crearon la Corporación de Reforma Agraria, CORA, y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y se promulgó la ya mencionada Ley de Sindicalización Campesina. También surgieron nombres que hicieron historia, como Hugo Trivelli, ministro de Agricultura, y Rafael Moreno, vicepresidente de la Corporación, los grandes artífices de este proceso; luego estuvieron Jacques Chonchol, Pedro Hidalgo y otros que creyeron en ese gran cambio y se la jugaron por él. Mención aparte requiere Hernán Mery, jefe zonal de la CORA en Linares y Maule, por ser un mártir de la Reforma Agraria.

Hoy, a medio siglo de la publicación de la ley que buscó transformar una estructura agraria inadecuada e injusta, es preciso detenerse un minuto a reflexionar sobre su impacto y sus enseñanzas. Y, para ello, no es necesario recurrir a libros de historia ni remontarse a los archivos de los años 60. Basta con pararnos en una región como la que represento, el Maule, que es predominantemente agrícola y en cuyo suelo se gestó la reforma, y conversar con los campesinos. Con los de aquella época, con sus hijos, incluso con sus nietos.

En otras palabras, con aquellos hombres y mujeres que nacieron en el campo y han vivido siempre de las riquezas que la tierra les provee; con esas familias que por fin pudieron sentir que estaban trabajando para su propio beneficio; que recibieron las herramientas para que el trabajo de sus manos les diera frutos; que tuvieron la oportunidad de formar parte del desarrollo de su país, de educar a sus hijos y de mejorar ostensiblemente sus condiciones de vida, liberándose de un sistema anacrónico y oprobioso, que muy pocas diferencias tenía con la servidumbre.

Sin duda, hay que aprender de los errores que se pudieron haber cometido al implementar un proceso de esa envergadura, para seguir

transitando hacia la modernización de la agricultura chilena en un marco de mayores oportunidades y menor desigualdad, sin olvidar las lecciones del pasado y los desafíos del futuro. Sobre todo hoy, en que algunos sectores quieren volver a imponer la lógica de mercado en muchos terrenos, debemos pensar en lo que la Reforma Agraria significó en su momento. Y así, entre todos los que creemos en una sociedad más justa, defender el derecho de la gente del campo a ser parte plena de nuestra querida tierra chilena.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Zaldívar', written over a horizontal line.

**Andrés Zaldívar Larrain**

*Presidente del Senado  
Congreso Nacional de Chile*



## Presentación

Se han cumplido 50 años desde la publicación de las leyes de Reforma Agraria y Sindicación Campesina, cuyas consecuencias traspasaron con creces al mundo agrícola, significando cambios profundos, dolorosos para algunos, esperanzadores para otros, irreversibles para todos, no solo en lo que dice relación con las estructuras económicas, institucionales, políticas, sociales, laborales y culturales arraigadas durante siglos en la historia de Chile, sino también por sus efectos en el modo de vida nacional y en los valores que lo conformaban.

Transcurridas cinco décadas seguimos constatando que el país atravesó por un proceso difícil, multidimensional, controvertido, sobre el que claramente aún no existe consenso. Así ha quedado en evidencia en estas últimas semanas en las que se ha recordado este acontecimiento. Sin embargo, a pesar de las diferentes interpretaciones y visiones, está fuera de duda la profundidad de su impacto y el reconocimiento que se trata de un hecho de trascendencia histórica, que cambió al país.

Considerando lo anterior, el presidente del Senado de Chile, don Andrés Zaldívar, solicitó a la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), la preparación de una publicación sobre la Reforma Agraria en Chile que, como él lo señala en su prólogo, ayude a la reflexión sobre los efectos y enseñanzas que se desprenden de una ley «que buscó transformar una estructura agraria inadecuada e injusta», así como sobre los acontecimientos que de ella derivaron.

Frente al desafío planteado, parecía interesante profundizar en este proceso cuyo centro estuvo en transformar las estructuras productivas del agro, modificando el régimen de propiedad de las tierras y las aguas, así como las relaciones laborales establecidas al interior de los predios. Para ello, hemos creído necesario cubrir en primer lugar sus orígenes históricos y destacar algunos de los aspectos y momentos más relevantes de la preparación y discusión del conjunto de iniciativas que, en un contexto democrático, permitieron su puesta en ejecución. Sin embargo, esta mirada exige ser complementada con la reflexión que el tiempo transcurrido permite realizar, no solo respecto a las decisiones adoptadas, a los aciertos y errores que pudieron cometerse al implementar un proceso de esa envergadura, sino que especialmente para destacar posibles lecciones que puedan ayudarnos a enfrentar los retos de los próximos cincuenta años.

De esta forma la primera parte del libro recoge los principales hitos de la reforma agraria, proceso que se gestó paulatinamente y en el que sus objetivos primordiales fueron cambiando en manos de tres gobiernos democráticos, cada uno con características propias, respondiendo a circunstancias, propósitos y énfasis muy diferentes. El primer capítulo presenta una revisión de la historia desde principios del siglo XX hasta inicios de los años sesenta, preparada por David Vásquez, historiador jefe de la Sección de Estudios de la BCN. En él se describe la realidad de la situación del campo chileno, en cuanto a la estructura de la propiedad y las formas de vida de los trabajadores al interior de la hacienda en esas primeras décadas, bastante similar a la realidad del siglo anterior. Se muestra que a mediados del siglo XX, confluyeron una serie de hechos en el mundo y en el país, que permitieron generar las condiciones para revisar la situación del agro, su estructura productiva y su coherencia con el modelo de desarrollo entonces imperante, así como las relaciones sociales que se mantenían. Como señala el autor, «fue cuestionada la estructura de relaciones sociales y económicas de la gran propiedad como freno a la democratización y ciudadanización de sus trabajadores».

Los dos capítulos siguientes se centran en el contexto histórico específico que explica el surgimiento de propuestas audaces, generadoras de un proceso de profundos cambios que van a afectar a la sociedad chilena a todo nivel durante la presidencia de Eduardo Frei Montalva. María Teresa Corvera, economista, investigadora del Departamento de Estudios de la BCN, aborda los más de treinta meses que median entre el inicio del periodo presidencial y el momento en que se publica la Ley de Reforma Agraria, a mediados de 1967. En su artículo profundiza en algunos de los elementos más controvertidos de dicha ley, transmitiendo el difícil ambiente en que se dio el intercambio y confrontación de ideas, reflejado en gran medida en el debate parlamentario y la prensa de la época. La autora hace hincapié en la complejidad de un proceso en el que junto al estudio, preparación y negociación para la aceptación de un conjunto de instrumentos legales que permitieran la realización de cambios estructurales en el agro, se decidió actuar desde los primeros días, con energía, haciendo uso de los medios legales disponibles.

La coyuntura que se extiende entre 1967 y 1970 es abordada por Pablo Rubio, historiador investigador de la Unidad de Historia Política Legislativa de la BCN, quien estima que en esa etapa, la implementación de la reforma agraria se caracterizó por la ocurrencia de rápidos cambios en la propiedad de la tierra, junto



a crecientes fenómenos de movilización social y polarización. El autor plantea que los niveles de amistad cívica entre los distintos actores políticos y sociales, que se habían mantenido por décadas en la historia política de Chile, entraron en un proceso de franco cuestionamiento, donde la mayor conflictividad social podría explicarse por la naturaleza de una transformación reformista, definida más por su componente político, social y cultural, que por su ingrediente técnico.

Cierra esta primera parte Edmundo Serani, jefe del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la BCN, con su artículo referido al proceso de reforma agraria durante el periodo de Salvador Allende. Partiendo de la afirmación que la propuesta de gobierno para el agro era coherente con el resto del programa de la Unidad Popular, el autor plantea que uno de los grandes problemas que se debió enfrentar fue que en el seno de la propia coalición de gobierno existían distintas estrategias respecto a cómo aplicar la reforma agraria, las que, con mayor y menor éxito, buscaron nuevas formas de organización de la producción y modificaciones en la estratificación de la sociedad chilena. Termina afirmando que detrás de la reforma agraria existía una utopía, sustentada en valores que aún hoy mantienen su vigencia.

La segunda parte del libro recoge los aportes de destacados actores – en algunos casos protagonistas principales y en otros relacionados menos directamente, aunque involucrados activamente con este proceso– quienes entregan una visión personal del proceso global vivido por el país en aquella época. Sus reflexiones –un gran aporte que agradecemos y valoramos– no se detienen en el periodo de efervescencia en que la reforma agraria se llevó a cabo. Cubren también los años posteriores, los de la llamada contrarreforma, etapa en la que sus efectos e implicancias sociales, económicas y políticas alcanzaron –y lo siguen haciendo– a un importante sector de la población del país.

Parte esta sección con un artículo de Jacques Chonchol, quien ejerció roles relevantes tanto durante el gobierno de Eduardo Frei, cuando fue director nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP, como en el gobierno del presidente Allende, cuando asumió como ministro de Agricultura. Al autor, con la perspectiva que da el tiempo, no le cabe duda que en las cinco décadas transcurridas los tiempos han cambiado profundamente. Reconoce que en aquellos años se lograron construir en el país enormes consensos respecto a la necesidad de establecer ciertas limitaciones a la propiedad; la posibilidad y justicia de realizar determinadas expropiaciones y de su pago en diferido en base al avalúo

fiscal; el derecho a que los trabajadores se organizaran y pudieran establecer sindicatos más allá de un predio; la necesidad de fomentar la promoción popular, y, la aceptación de las aguas como un bien donde no cabía la apropiación privada. Termina su exposición preguntándose ¿Cuánto de aquello es posible hoy en Chile?

A continuación un artículo de Rafael Moreno, actor principal de la reforma agraria en el gobierno del presidente Frei, época en la que ejerció como director de la Corporación de la Reforma Agraria, CORA. En su opinión fue un gran éxito terminar con el sistema tradicional existente en el campo desde la época colonial, que mantenía a más de un tercio de la población del país en un estado de pobreza y postergación. La oligarquía agraria desapareció y con esto su poder económico y político, permitiendo nuevas formas socio-económicas y cambios importantes en términos sociales, culturales y económicos. Asegura que sin todo aquello no habría sido posible el desarrollo que hoy presenta el sector rural del país, ni tampoco crear las bases indirectas de una agricultura capitalista, más productiva, que ha tenido éxito sobre todo con las exportaciones del sector. Pero a su juicio lo más importante de este proceso es la incorporación de millones de personas a una condición de dignidad que nadie podrá negarles ni en el presente ni en el futuro. Sin embargo, plantea el autor, el gran proyecto de potenciar una agricultura campesina organizada en cooperativas y al mismo tiempo un movimiento sindical campesino muy poderoso, quedó frustrado con la dictadura.

El artículo siguiente pertenece a Alberto Valdés, destacado economista que por años ha estudiado el proceso de reforma agraria, sus consecuencias y lecciones. El autor declara haber compartido la decisión de iniciar una reforma agraria bajo el gobierno del presidente Frei, a pesar de no participar del diagnóstico respecto a las causas del lento crecimiento productivo agrícola. Argumenta que el análisis que motivó el tipo y escala de la reforma agraria en Chile, así como el diseño de tenencia de la tierra, fue dominado por objetivos socio políticos e ideológicos –que considera comprensibles dada la realidad de la época–, que fueron en desmedro de un juicio técnico profundo. El autor ahonda en algunos aspectos del modo en que la reforma fue implementada y concluye que esta no tuvo un impacto productivo positivo durante 1965-73, sin encontrar tampoco evidencia sólida para inferir que tuvo un impacto productivo –positivo o negativo– en el desarrollo del sector posterior a su implementación. Agrega que las metas propuestas fueron tan amplias y diversas, tanto al interior como entre los gobiernos de Frei y Allende, que no percibe «un criterio conceptual y empíricamente riguroso para pretender ofrecer una evaluación convincente sobre su impacto global».

El libro concluye con la reflexión de monseñor Alejandro Goic, quien destaca el rol jugado por la Iglesia Católica como precursora de la reforma agraria en Chile y su posterior presencia activa en ella. Monseñor Goic finaliza citando una reciente declaración del Comité Permanente de la Conferencia Episcopal de Chile, fechada el 31 de julio de 2017, titulada: “*Tierra para los campesinos: mirada de esperanza, 50 años después*”, donde se afirma que la trascendencia del acontecimiento recordado «nos exige un momento sereno de reflexión y renovación», agregando que el «horizonte de nuestra mirada debe ser fundamentalmente esperanzador, porque muchos miles de pequeños y medianos propietarios conservan la tierra que recibieron, viven con dignidad y aportan a la vida, la cultura, el desarrollo social y económico de Chile».

La conmemoración de los 50 años de la ley que impulsó la reforma agraria ha generado un interesante debate sobre su impacto y consecuencias, que no debe sorprender puesto que se trata de una de las experiencias de transformación social más profundas que ha vivido la sociedad chilena. Y es justamente en estos ámbitos en los que las publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional buscan aportar, bajo el convencimiento que abren una valiosa oportunidad de reflexión.

La riqueza del conjunto de miradas y perspectivas que entrega este libro, nos permite concluir que el complejo y profundo proceso vivido por Chile hace medio siglo, produjo un quiebre en el modo de ser y hacer. Qué duda cabe; estamos hablando de la transformación de estructuras que permanecieron estáticas por muchas décadas, posibilitando la incorporación del sector rural al desarrollo social, cultural, económico y político del país. Es mucho, sin duda, lo que podemos aprender de sus múltiples dimensiones, y si esta publicación colabora en aquello, el objetivo estará cumplido.



**Alfonso Pérez Guíñez**

*Director Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*



UN RECORRIDO POR EL PROCESO  
DE REFORMA AGRARIA EN CHILE



# Antecedentes del proceso de Reforma Agraria en Chile desde principios del siglo XX hasta inicios de los años sesenta

*David Vásquez Vargas*\*

## 1. Introducción: la tierra y el orden social en el cambio de siglo

### La tierra, siempre la tierra

La emancipación de las colonias americanas de la metrópoli trajo importantes cambios en materia económica. En el caso de Chile, la incertidumbre de las campañas militares hizo del comercio una actividad insegura. El intercambio que más se resintió fue el que se realizaba con el virreinato peruano. Desde el estallido de la lucha armada los puertos peruanos quedaron cerrados para el comercio con Chile, situación que generó serios trastornos en la agricultura local, que vio bloqueado el único mercado externo para sus productos. Además, la actividad militar durante esos años implicó para las haciendas una constante contribución en recursos para la causa independentista. En muchas ocasiones, las autoridades dispusieron la requisición de caballos y alimentos para las tropas las cuales debían mantenerse con recursos de las localidades. A fines de la década de 1820 las actividades agrícolas retomaron su normalidad.

Durante esos años se debatió intensamente la situación de la herencia de la propiedad a través de la institución del mayorazgo, la cual provenía de regulaciones medievales y disponía la mantención de la propiedad de una familia a través de las generaciones sin posibilidad de enajenarla o subdividirla. Generalmente el favorecido heredero era el hijo mayor o primogénito. A mediados del siglo, mediante dos leyes dictadas durante el gobierno de Manuel Montt<sup>1</sup>, el mayorazgo fue abolido aunque ello no impidió que las tierras permanecieran en poder de una familia, solo que ahora debían ser repartidas entre los hermanos, o, en caso de venta debía asegurarse a los herederos su parte. No obstante lo

---

\* Historiador, Departamento de Estudios, Publicaciones y Extensión, BCN

<sup>1</sup> Campos Harriet, Fernando, Historia Constitucional de Chile, Ed. Jurídica, 1992, pp. 59-60

anterior, la disolución de los mayorazgos no representó un cambio significativo en la estructura de propiedad de la tierra ni tuvo consecuencias económicas importantes. Más bien los propietarios herederos mantuvieron, e incluso incrementaron las propiedades familiares.

Por otra parte, las exportaciones de trigo al Perú alcanzaron hacia 1840 una notable recuperación, aunque sin llegar a los niveles del periodo colonial. Con la producción de algunas zonas cerealeras bastaba y sobraba para satisfacer la demanda del ex virreinato. Esto significaba importantes extensiones abandonadas al pastoreo. Sin embargo, el descubrimiento de oro en California significó una gran demanda por trigo desde esa zona, demanda que en las costas occidentales del Pacífico solo Chile podía cubrir. Durante el auge cerealero, la mayor producción provenía del valle central, saliendo por los puertos de Valparaíso, Constitución y Tomé. El crecimiento de la producción marcó un *peak* entre 1871 y 1875 con más de un millón de quintales métricos exportados, cifra que a fines del siglo estuvo bajo los cien mil<sup>2</sup>. Las razones de esta brusca disminución del tráfico pueden estar en la debilidad del cultivo cerealista chileno, incapaz de competir con costos y fletes menores, además de la frágil infraestructura molinera existente. Las faenas auríferas en Australia también requirieron del trigo chileno y aunque en 1855 Australia importaba cerca de 700 mil quintales de trigo, Chile solo pudo colocar algo más de 300 mil quintales y hacia 1860 exportaba a Australia no más del 10% de lo que California colocaba en ese mercado. Claramente la producción exportadora tenía serios límites para su expansión y competitividad. Los otros productos agrícolas importantes eran la cebada y la harina que acoplaron sus curvas a la del trigo.

Las exportaciones agrícolas son el rubro más importante durante el siglo XIX debido a que el mercado interno era muy pequeño y fácilmente satisfecho con muy poco esfuerzo productivo. Añade Bauer:

Hacia 1900 existía un creciente número de personas que compraban carne fresca, productos lácteos, vino y productos hortícolas. Pero eran todavía pocos y podían ser fácilmente suplidos a partir de áreas inmediatamente colindantes a las ciudades principales. Para el resto del país no había ninguna otra fuente de demanda que pudiese compararse a la importancia del comercio exterior<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Bauer, Arnold J., Expansión económica en una sociedad tradicional: Chile central en el siglo XIX, Revista Historia, PUC, N° 9, Stgo., 1970, p.159

<sup>3</sup> Op cit, p.160



Por esos años -1856- fue fundada la Sociedad Nacional de Agricultura, heredera de la Sociedad Chilena de Agricultura creada 18 años antes, la cual, a través de su revista «El Mensajero de la Agricultura» difundía las novedades técnicas y la renovación agrícola -europea y norteamericana- en el campo de nuevos cultivos y nuevas variedades de animales. Aunque fallidas, de esta época son las primeras experiencias en cultivo de arroz y remolacha azucarera. Y exitosa, por otra parte, fue la implantación de cepas francesas Pinot y Cabernet en los viñedos de Silvestre Ochagavía.

Los años que van desde 1850 a 1875 constituyeron, en términos generales, un periodo de notable actividad exportadora cerealera, a lo que hay que agregar la lenta pero sostenida explotación minera en el norte chico y el comienzo del trazado ferrocarrilero hacia el sur lo cual dinamizó los transportes hacia los puertos de embarque, comunicando provincias como Colchagua y Curicó con Valparaíso y de allí al mercado mundial. Además desde 1860 comenzó a poblarse la zona de la Araucanía, fundándose ciudades como Victoria (1881) y Temuco (1882) con colonos chilenos y europeos. La llamada «pacificación» de estas tierras implicó el traslado de los indígenas a tierras de baja calidad pues lo que se buscaba era integrar las mejores tierras a la agricultura. Ello llevó a que progresivamente esta población indígena comenzara a contratarse como jornaleros para las extensas propiedades de los nuevos colonos<sup>4</sup>. Añade Chonchol:

El ciclo de exportaciones de trigo de la segunda mitad del siglo XIX, aunque breve, marca así de un modo significativo la agricultura chilena. Como consecuencia de su desarrollo se expandió la frontera agrícola, se amplió y consolidó el poder de los terratenientes con la hacienda como institución agraria fundamental, llegó al país una modesta colonización extranjera, se incrementaron las obras de riego, se subdividieron algunas de las grandes haciendas del siglo XVIII, subió el precio de la tierra y al mismo tiempo se degradaron miles de hectáreas, como consecuencia de la repetición de la monoproducción sin técnicas de conservación del suelo<sup>5</sup>.

A pesar de los avances y mecanización de algunos procesos, estos adelantos eran excepcionales y no generalizados en la actividad agrícola. A fines del siglo XIX no existían en Chile empresas agrícolas o sociedades anónimas que explotaran los recursos. Las decisiones innovadoras como nuevas semillas, productos alternativos o tecnología no fueron adoptadas masivamente en el

<sup>4</sup> Chonchol, Jacques, *Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*, FCE, 1994, p.168

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.169

latifundio, así como la rotación con tres cultivos, como se realizaba en Europa. «La revolución agrícola occidental simplemente no se sintió en Chile central», concluye Bauer<sup>6</sup>.

Recaredo Santos Tornero nos proporciona una descripción de la hacienda La Compañía a fines del siglo XIX:

La hacienda de la Compañía es la más grande y la más importante de todas las de la República, pues su valor actual se calcula nada menos que en tres millones de pesos. Sin embargo fue vendida a don Mateo de Toro y Zambrano en 1771 por la suma de noventa mil pesos, suma igual a la renta que hoy produce todos los años. Su extensión es de once mil cuerdas planas y noventa y ocho mil de cerros, casi todos pastosos. Es atravesada por el camino real del Sur en su tercio occidental, quedando dividida en dos porciones que hoy son administradas independientemente por don Carlos y don José Gregorio Correa, hijos del propietario don Juan de Dios Correa. La parte occidental, conocida con el nombre de Rinconada se compone en su mayor parte de terrenos planos, pertenecientes a los de mejor calidad que existen en Chile, y se dilatan hacia el norte hasta la hacienda de Mostazal y por el occidente hasta los cerros de la hacienda de Alhué. Estos terrenos están dedicados especialmente a la siembra de trigo, que se produce abundantísimo y de excelente calidad. A pesar de la fuerza agotadora de este cereal, el terreno no necesita ningún abono; sin embargo se le suele dejar descansar un año cada dos o tres. Los grandes potreros, perfectamente alfalfados, permiten la crianza y engorda del ganado vacuno y el mantenimiento del caballo; pero este ramo no se explota aquí en tan grande escala como en la otra parte de la hacienda<sup>7</sup>.

Si bien -como señalamos- la extinción de los mayorazgos, y las normas del Código Civil, tendieron a dividir en algún grado la propiedad agrícola, es innegable que, al menos en la zona central, el crédito bancario permitió la subsistencia y en gran medida la consolidación de la gran propiedad rural a fines del siglo XIX y comienzos del XX. Por lo general uno de los herederos se quedaba con la propiedad pagando a los restantes herederos las respectivas diferencias, cosa factible gracias a las fuentes crediticias de fácil acceso fundadas en la época como el Banco Chileno Garantizador de Valores y el Banco Hipotecario, entre otras.

Hacia 1865, la apertura del mercado inglés originó una fuerte demanda por trigo y cebada que la producción chilena pudo solventar durante los aproximadamente 10 años de demanda y buenos precios. Esta situación llevó a disminuir la masa ganadera en cerca de 2 tercios. Pero hacia 1880 la baja de

---

<sup>6</sup> Ibid., p.210

<sup>7</sup> Santos Tornero, Recaredo, Chile Ilustrado, Librerías y Agencias del Mercurio, 1872, pp.428-429

precios de los cereales en los mercados europeos, implicó el abandono de la explotación intensiva de tierras para el grano.

De acuerdo con Bauer, las haciendas del valle central, las más importantes, fueron lentamente bajando su actividad sin posibilidades de generar un mercado doméstico para la producción que ahora ya no era demandada como antes desde fuera, debido a una estructura social y de la propiedad estática. Para sobrevivir era muy poco lo que se necesitaba y muchos predios pasaron a arrendarse y generar rentas a sus dueños. No había incentivos para modernizar la producción. Acabado el ciclo de demanda externa la vieja hacienda volvió al letargo. Las hectáreas bajo cultivo disminuyeron y la mano de obra asociada también. América del Norte, Australia y Argentina se levantaban como graneros para el consumo mundial gracias a la tecnología y las maquinarias. En Chile abundaba la mano de obra campesina por lo que no se necesitaba ser más eficientes<sup>8</sup>.

Una mirada sintética sobre la gran propiedad en Chile la encontramos, comenzando en 1852 con los datos del catastro agrícola de ese año, en el que se consigna un total de 11.973 pequeñas, medianas y grandes propiedades rurales en las 13 provincias del país, de las cuales –de acuerdo al criterio de pago de impuesto sobre la renta de los fundos rústicos– se clasifican como grandes 629 propiedades –el 5,2%–, concentrándose en la provincia de Santiago 280 de estas<sup>9</sup>.

La misma fuente actualizada por la Oficina Central de Estadísticas para 1861 y bajo el criterio impositivo, nos refiere para las mismas 13 provincias, un total de 32.295 propiedades de las cuales se consideran como grandes 1.303 –el 4%–, manteniendo Santiago la mayor acumulación con 436 propiedades<sup>10</sup>.

Saltando algunas décadas ya iniciado el siglo XX, la Oficina Central de Estadísticas contabiliza en 21 provincias para el año 1908, ahora bajo otro criterio, el de avalúo comunal para deducir el pago de impuesto, un total de 37.410 propiedades, de las cuales 1.538 clasifican como grandes –esto es el 4,1%–, manteniéndose Santiago como la provincia con más concentración de estos predios, 368<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Bauer, op cit, p.221

<sup>9</sup> Citado por Garrido, José (ed), Cristián Guerrero y María Soledad Valdés, Historia de la reforma agraria en Chile, Ed. Universitaria, 1988, p.25

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.27

<sup>11</sup> *Ibid.*, p.28

Como se aprecia, en más de medio siglo, el porcentaje de concentración de la gran propiedad como parte del total del país se mantuvo en el rango del 4 al 5%, correspondiendo este porcentaje a las mejores tierras cultivables del país, a la mayor cantidad de hectáreas y en una zona muy específica del país: la zona central desde el Aconcagua hasta Colchagua. Esto queda graficado en las estadísticas para 1927-1928, recogidas por Leoncio Chaparro, quien a fines de los treinta dirigirá la Caja de Colonización.

La información que proporciona este ingeniero agrónomo de la Universidad de Chile evidencia el grado de concentración de la propiedad rural a fines del periodo parlamentarista cuando la arquitectura política sustentada por la oligarquía comenzó a crujir. Contabiliza Chaparro un total de más de 23 millones de hectáreas explotadas en el país para 1928. La cifra más relevante es la de los dueños de las mayores propiedades, es decir de cinco mil hectáreas o más: 599 propietarios, el 0,65% de 90.794 propietarios a nivel total. El conjunto de sus propiedades alcanzaba a casi 13 millones de hectáreas. Más de la mitad del total (55.9%). Si se le agregan otras propiedades entre mil a 5 mil hectáreas, llegamos a 2.700 propietarios y más de 17 millones de hectáreas, casi el 75% del total de tierras explotadas en el país. Concluye Chaparro:

La concentración de la propiedad rural en Chile queda demostrada con los datos numéricos expuestos (...) los que hemos recorrido los campos del país, sabemos que representan un hecho cuya gravedad es inminente y que tienen una directa e inmediata relación con esta concentración excesiva, los problemas agrarios de orden técnico, social, económico y psicológico<sup>12</sup>.

Generalmente podía encontrarse a una misma familia o persona dueña de varias propiedades, ya que el «mercado de tierras» estaba cautivo de la red de herencias y trasposos administrada por un grupo determinado de familias, comúnmente emparentadas, sostiene José Bengoa. La concentración territorial era muy alta y la concentración social de la tierra más aún:

Esta realidad –alta concentración de la tierra en pocas manos– constituyó el tema central de la crítica urbana al sistema rural durante todo el siglo XX, que evolucionó hasta culminar con la reforma agraria de los años sesenta. Esta concentración de la propiedad aparecía como la causa de la débil producción agrícola, de la pobreza rural, en fin, del atraso del país<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Chaparro Ruminot, Leoncio, Colonización y reforma agraria. Hacia una distribución más justa de la tierra en Chile, Imp. Nascimento, 1932, p.10-11

<sup>13</sup> Bengoa, José, Haciendas y Campesinos, Historia social de la agricultura chilena, Ediciones Sur, Colección Estudios Históricos, 1990, tomo II, pp.14-15

## El orden social

El ciclo de exportación cerealera de la segunda mitad del siglo XIX, significó la expansión de la frontera agrícola y la consolidación de la hacienda como la institución agraria fundamental y del terrateniente como el grupo social, político y económico más poderoso del país. Si se considera a los 71 senadores elegidos en el periodo 1834-1870 (sin considerar subrogantes ni suplentes), 14 eran conocidos terratenientes. Tal precisión se desdibuja si se tiene en cuenta que las otras actividades representadas -28 abogados, 7 comerciantes, etc.- podían (y era lo más habitual) estar fuertemente vinculadas al mundo del agro después de hacer fortuna en la minería o el comercio. Siendo el 20% de los senadores señalados agricultores, su peso específico era mucho mayor, fundamentalmente por su riqueza. Era el caso de Vicente Izquierdo o de Juan Agustín Alcalde, conde de Quinta Alegre y senador por más de 20 años, o Juan de Dios Correa, dueño de la hacienda más grande del país -La Compañía, descrita más arriba- quien heredó el cargo senatorial de su padre y lo ejerció por más de treinta años, hasta su fallecimiento. Debido al poder electoral que manejaban (trabajadores y habitantes de sus predios que fácilmente alcanzaban 500 familias, y en el caso de Correa sus tierras incluían a la ciudad de Rancagua) podían perfectamente imponer candidatos y vetar a otros, además de ejercer toda la influencia que su posición y recursos le permitían<sup>14</sup>. Y la ejercieron.

El mundo campesino de principios del siglo XX se mantenía como un siglo antes. A pesar de la numerosa migración a las ciudades y a los centros salitreros producto de la baja de la actividad agrícola y el renaciente auge minero, el campesino continuaba desempeñando un papel pasivo ligado a los ciclos estacionales típicos de las actividades agrícolas, buenas y malas cosechas. Tampoco había modificaciones en los vínculos de dependencia con el patrón. Ciertos regímenes laborales como el inquilinaje se fortalecieron, viviendo en condiciones un poco mejores, pues disponían de cerco, talaje y normalmente animales propios. El peón, sin embargo, era el trabajador campesino que en peor situación se encontraba. Estaba obligado a prestar servicios al patrón directamente o, las más de las veces, al inquilino, habitando en ranchos miserables y recibiendo un jornal en especies.

<sup>14</sup> Vial Correa, Gonzalo, et al, Historia del Senado de Chile, Ed. Andrés Bello, 1995, pp.57-62

Revelador de este orden social al interior de la hacienda y que se extendía en general al modo de ejercer el poder a todo nivel, es el Manual del Hacendado, escrito por Manuel José Balmaceda –padre del presidente José Manuel– y publicado algunos años después de su muerte. En el apartado referente a la administración de la hacienda, se consignan las labores a realizar diariamente y los encargados respectivos en un orden rígido y muy reglamentado:

Todos los días no festivos i antes del amanecer, el mayordomo tocará treinta campanadas para despertar a los peones i llamarlos al trabajo (...) Los peones se ocuparán desde el amanecer hasta que salga el sol en dar de comer y beber a los animales con que se va a trabajar (...) La ración de almuerzo de un peón es la décima quinta parte de un almud de harina, o una galleta de las quince que produce esta medida (...) Los trabajos se empiezan al salir el sol. A las nueve de la mañana se suspenden por media hora, para que almuercen los peones. A las doce del día se suspenden por igual tiempo para que coman i no se vuelven a suspender hasta que el sol se haya entrado enteramente (...) Los peones que no trabajen con la debida ligereza, no hagan bien su labor o usen de malos modos, deben ser arrojados del trabajo. Los que insubordinen a los otros para que no trabajen sino por cierto precio o para que se les aumente la comida i se les disminuyan las horas de trabajo, serán castigados con severas penas i aun arrojados de la hacienda<sup>15</sup>.

Un fenómeno importante es el del ausentismo de los patrones en sus propiedades. Esto se debía a la transformación del propietario en habitante urbano, particularmente de los grandes hacendados que poseían residencias en la capital y debían atender sus intereses políticos como diputados o senadores, o ministros o como presidente. También se debía a la compra de tierras por parte de mineros, empresarios, comerciantes, profesionales y rentistas que movidos por razones de prestigio social y acceso al crédito adquirirían propiedades agrícolas pero no trabajaban ni permanecían allí. Al observar la composición del Senado de la llamada «república parlamentaria», el grupo de parlamentarios latifundistas sigue siendo muy poderoso, ahora acompañado por algunos magnates del salitre y una incipiente representación mesocrática.

Sostiene Gonzalo Vial, perfilando el Senado de inicios de siglo:

Aparte el grupo minero (básicamente del salitre), el de los agricultores continúa siendo muy poderoso. Se concentra, principalmente, en la zona Aconcagua-Concepción. La ley de comuna autónoma ha solidificado su poder político; los municipios rurales de aquella zona son cotos cerrados del parlamentario

<sup>15</sup> Balmaceda, Manuel José, Manual del hacendado chileno. Instrucciones para la dirección i gobierno de los fundos que en Chile se llaman haciendas, Santiago, Imprenta Franklin, 1875, pp. 118-119

terrateniente. Como dicha ley multiplicara el número de municipalidades (de 72 a 267), suele haber comunas íntegras dentro de la heredad de un senador (...) Claudio Vicuña tendrá en tierras suyas las comunas de Loica (Melipilla) y Roma (San Fernando); Domingo Fernández Concha, la de Santa Rita; Fernando Lazcano, la de Villa Alegre, etc.<sup>16</sup>.

Un elocuente testimonio de la vida al interior de las haciendas hace un siglo es el del cronista y ensayista de la «generación del Centenario», Tancredo Pinochet Le-Brun, quien publicó en 1916 un opúsculo sobre su experiencia al interior de una hacienda buscando trabajo. El relato denuncia la situación social del trabajador campesino interpelando al Presidente de la República, Excelencia, le llama.

Se trabaja de sol a sol –relata el cronista-. Se come un pan de desayuno, sin café ni te, sin agua caliente; un plato de porotos a mediodía, sin pan; y otro pan al concluir el día. Después de esto, la bestia humana (...) no va a un dormitorio a desnudarse; se tira en un montón de paja a toda intemperie, y al día siguiente se levanta, sin lavarse, desperezándose y principiando de nuevo a trabajar de sol a sol...<sup>17</sup>.

Más adelante se refiere a la paga que reciben los inquilinos. Señala Pinochet Le-Brun que en 1857, el peón afuerano ganaba treinta centavos, mientras en 1916 ganaba 60 centavos, paga que no reflejaba la depreciación de la moneda, la inflación y la pérdida de poder adquisitivo. Comparando en peniques –por su estabilidad en el tiempo– el trabajador afuerano de 1857 ganaba 14 peniques, mientras el de 1916, 5 peniques. Un tercio.

¿Lo veis bien claro? Económicamente, no hay esperanzas para el sub hombre de la gleba. Su destino está fijado: su curva es de descenso, de inflexible descenso. Han sufrido estas bestias, han tenido hambre, han dormido y comido botadas en el suelo, sin esperanzas de que se junte bastante dinero en caja para que los nietos compren pañuelos de narices o peinetas. En ese mismo espacio de tiempo, el agricultor chileno, el hacendado, ha llenado a Santiago de palacios y automóviles, no como fruto del talento con que ha trabajado sus haciendas, sino de la forma en que ha explotado a los esclavos de la gleba<sup>18</sup>.

Visitando la escuela de la hacienda, la profesora a cargo le señala al cronista que no hay muchos niños en esos momentos debido a que es tiempo de faenas y

---

<sup>16</sup> Vial, Gonzalo, et al, Historia del Senado..., op cit, pp. 127-128

<sup>17</sup> Pinochet Le-Brun, Tancredo, Inquilinos en la Hacienda de su Excelencia, 1916, p. 98. Originalmente este relato fue publicado en capítulos en el diario La Opinión. Luego se publicó como folleto (30p.) Esta versión forma parte de una compilación.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.108

todos deben trabajar. Pinochet Le-Brun pregunta a la maestra por la propiedad, la escuelita, que define como un rancho indigno.

¿Es del gobierno? No, es de don Juan Luis. El Fisco le paga cincuenta pesos mensuales de arriendo. ¿Le paga el Fisco cincuenta pesos mensuales de arriendo a su Excelencia por esta casita? No es posible, los hacendados con frecuencia dan gratuitamente el local para la escuela. Don Juan Luis es muy apretado para la plata. A mí me dan la leche y la leña, sin embargo. ¿Pero le da algún sobresueldo, además de lo que le paga el Fisco? Ahh, eso no<sup>19</sup>.

La hacienda que Pinochet Le-Brun visitó, disfrazado de peón, era Camarico. Su dueño, su Excelencia, el Presidente de la República Juan Luis Sanfuentes.

## **2. Años veinte: un orden que se fractura. La Caja de Colonización Agrícola, una iniciativa técnica de limitado alcance**

### **El fin de una época**

El orden político parlamentarista oligárquico que gobernó el país a principios de siglo sufrió una fractura terminal finalizando la segunda década: la cuestión social, la sensación ambiente de crisis, la irrupción de nuevos actores, colectivos e individuales que cuestionaron el orden establecido contribuyeron a desmoronar la arquitectura institucional. La elección de 1920 enfrentó al León de Tarapacá, Arturo Alessandri Palma con Luis Barros Borgoño. Al primero lo sostenía la Alianza Liberal que reunió a radicales, liberales de avanzada y democráticos. Al segundo, la Unión Nacional que congregó algunos liberales, conservadores, liberales democráticos y nacionales. El resultado fue estrechísimo y Alessandri ganó por un elector de diferencia.

Aquí comenzó a ejecutarse el último acto de la tragedia anunciada. El Congreso, resuelto a seguir dirigiendo los destinos del país como en los últimos treinta años, se enfrentó a un nuevo actor, el presidente Alessandri, no funcional a sus intereses y partidario de reformas sociales y políticas urgentes pero que venían a desestabilizar la cómoda paz republicana de la oligarquía: abolición del sistema parlamentario, robustecimiento del poder ejecutivo, separación de la Iglesia y el Estado, código del trabajo, impuesto a la renta, implantación de tributación agrícola, tema no menor debido a que los impuestos obtenidos por



el salitre venían desplomándose, así como descendía paralelamente la demanda por productos desde los mercados salitreros del norte, entre otros<sup>20</sup>.

Había, por cierto –añade Federico Gil– obstáculos incontrolables como la crisis de los mercados internacionales de la posguerra y la baja de los precios en los mercados para la producción minera con la consiguiente desocupación, pero el obstáculo más contundente lo constituyó el Congreso. Y particularmente el Senado, compuesto de notables de peso, aristócratas –terratenientes– y oligarcas –salitreros– que no le perdonaban a Alessandri el desacato a la clase rectora. Proyecto del gobierno que la Cámara de Diputados aprobaba –donde la Alianza respiraba más tranquila–, el Senado –unionista– lo paralizaba, o bien censuraba sus gabinetes<sup>21</sup>.

A comienzos de 1924, la discusión parlamentaria de un tema menor, pero que el clima político social se encargó de magnificar, la dieta parlamentaria, precipitó el telón. La propuesta era inconstitucional por lo que se la presentó como gastos de representación. Junto con lo inoportuno del eufemismo, la caja fiscal ya había rechazado peticiones de incremento de los sueldos por parte de funcionarios públicos. Entre ellos, el Ejército. En la sesión del 3 de septiembre las tribunas del Senado se repletaron de oficiales que manifestaron su descontento ante el espectáculo que presenciaban haciendo sonar sus sables. Tres días después, asumía un nuevo gabinete, esta vez encabezado por el general Luis Altamirano, con la misión de obtener el pronto despacho de leyes consideradas por Alessandri de interés público. El 8 de septiembre en una maratónica jornada, ambas ramas del Congreso las aprobaron sin inconvenientes: contrato de trabajo; seguro obrero; ley de accidentes del trabajo; tribunales de conciliación y arbitraje; ley de organización sindical; ley sobre sociedades cooperativas, entre otras.

A pesar de lograr su objetivo, los militares decidieron no disolverse y mantenerse como Junta Militar, ante lo cual el presidente Alessandri se sintió traicionado. Optó por renunciar y autoexiliarse en Europa por seis meses. El 11 de septiembre de 1924, ausente ya el mandatario, asumió el poder una Junta de Gobierno, encabezada por el mismo Altamirano, una de cuyas primeras medidas fue disolver el Congreso Nacional. Así, la institucionalidad de la Carta de 1833, incluyendo Presidente, Congreso y la propia Constitución se desmoronaron, en el colofón de la república parlamentaria.

<sup>20</sup> Gil, Federico G., *El sistema político de Chile*, Ed. Andrés Bello, 1969, p.74

<sup>21</sup> Vial, Gonzalo, *op cit*, pp.151-152

La inestabilidad que siguió desembocó en la llegada en 1927 de Carlos Ibáñez del Campo, más bien en su consagración formal electoral como presidente ya que el poder lo ejercía de facto. Su gestión de 4 años devino dictadura persiguiendo opositores –desde la elite como Agustín Edwards, pasando por el propio Alessandri Palma y el Partido Comunista- manipulando la conformación del Congreso en la conocida negociación-designación del Congreso de 1930.

Con todo, el cuatrienio de Ibáñez se concentró en una modernización del Estado, creando nuevas instituciones, aumentando la injerencia pública en el desarrollo económico y la producción nacional como la Caja de crédito minero, la Caja de crédito agrícola, el Instituto de crédito industrial, la Caja de fomento carbonero y la Junta de exportación agrícola. La preocupación por el tema agrario desembocó asimismo en la formación de la Caja de Colonización Agrícola que tenía por misión adquirir propiedades rurales, subdividirlas y entregarlas a medianos propietarios. En esta línea cabe también destacar la creación del ministerio de Agricultura<sup>22</sup>.

### **La Caja de Colonización Agrícola**

El poder de la oligarquía terrateniente comenzó en esta década a ser desafiado por el surgimiento de nuevas clases medias ilustradas, educadas al alero del Estado, políticamente opinantes y que harían sentir su peso y demandas en el Parlamento con representantes provenientes de nuevos partidos como el comunista fundado en 1922, el democrático de larga data y los radicales de la vertiente de Valentín Letelier. Y unos años después vendrá la fundación del Partido Socialista. Sin embargo, los partidos Conservador y Liberal se mantuvieron como diques de contención en el Congreso y en los enclaves de poder que los sustentaban como la prensa tradicional y las asociaciones gremiales de productores.

La estructura del poder político comenzó a transformarse, debido a la inevitable democratización de los accesos al Parlamento con la nueva Constitución. Las condiciones laborales comenzaron a reflejar de manera imposterizable las injusticias y un nuevo Código del Trabajo vino a regular esa situación. Sin embargo en la gran propiedad rural, faltaría mucho tiempo

para avanzar en, por ejemplo, una estructura impositiva ajustada. Tampoco prosperará la sindicalización campesina hasta entrados los años sesenta.

Uno de los elementos más utilizados por el poder latifundista era el voto cautivo de sus trabajadores, con altos grados de analfabetismo, amarrados a un estilo de dependencia vital de generaciones en que la voluntad del patrón era la norma. Ello se mantendrá por algunas décadas más. Precisa Jacques Chonchol:

Es así como aumenta la diferenciación urbano rural. En lo urbano, industrialización, diferenciación social creciente, legislación social protectora, mejoramiento de los niveles de vida y educación. En lo rural, en tanto, ni evolución social ni política. Se mantiene una gran diferencia de clases. El campo sigue siendo controlado por una oligarquía agraria, a través de la lealtad tradicional de los campesinos a los patrones de fundo, quienes controlan su voto, paternalismo y sobrerrepresentación política en el parlamento<sup>23</sup>.

Este aspecto, el de la politización del campo será relevante en unos años más, irreversible por de pronto, gracias a la propia modernización capitalista y su impulso en la conectividad –rutas de penetración, caminos, carreteras, etc.-, medios de comunicación –la radio es fundamental en estas décadas- mayor democratización del voto –cédula única de 1958- y generación de mercados internos insatisfechos. Mientras, la modernización de mano del Estado tendrá un carácter técnico, productivista y desarrollista en el ámbito industrial y urbano. El campo seguirá en barbecho, en cuanto estructura de la propiedad, privilegios sociales, productividad y derechos laborales.

De acuerdo a los datos del censo agrícola de 1928, en el país había 210.736 predios agrícolas. Siguiendo a Erik Haindl, al analizar estos datos se encuentra con una gran diferencia entre las grandes propiedades agrícolas y las pequeñas, pues «tan solo 14.246 latifundios, el 6.8% del total, representaban el 80.8% del valor total de la propiedad agrícola en Chile». Según el autor, se infiere que el valor de la riqueza agrícola, considerando tierra, ganado y capital de trabajo, alcanzaba para ese año 1928 el 95% del Producto Interno Bruto. De ese total, los agricultores debían un 20% del PIB en créditos hipotecarios y comerciales. Se estima, sostiene Haindl, «que una buena parte de esta deuda se había utilizado en proyectos de regadío, compra de ganado y capital de trabajo. Sin embargo, una

---

<sup>23</sup> Chonchol, Jacques, Reforma Agraria, la revolución chilena en el campo, Dossier 50 años de la Reforma Agraria, Le Monde diplomatique, junio 2017, p.10

parte no despreciable de este endeudamiento tenía su origen en la construcción de mansiones campestres y el financiamiento de viajes a Europa»<sup>24</sup>.

Con el objeto de incorporar más tierras cultivables al desarrollo agrícola del país, el gobierno de Ibáñez creó en 1928 la Caja de Colonización Agrícola, entidad pública que tuvo a su cargo la acción del Estado en cuanto a la tenencia de la tierra hasta principios de los años sesenta. Los objetivos de esta iniciativa fueron «propender a una mejor distribución de la tierra, colonizando terrenos no incorporados a la producción y dividiendo las grandes extensiones no cultivadas, para organizar incondicionalmente la producción agrícola»<sup>25</sup>. El procedimiento que esta nueva institución consideraba para alcanzar estos objetivos se basaba en organizar y administrar colonias dedicadas a intensificar la producción agrícola, subdividiendo propiedades entre colonos nacionales y extranjeros.

Cabe destacar que estas iniciativas tenían un sustento constitucional, en la nueva Carta de 1925. Así, en el capítulo III, sobre garantías constitucionales, el artículo 10° señala que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República, entre otras garantías, la inviolabilidad de la propiedad, salvo sentencia judicial o de expropiación por razones de utilidad pública, calificada por ley, y en cuyo caso corresponderá indemnización. A continuación, señala el texto, que el ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado (...) Más adelante en el mismo artículo 10°, el texto constitucional añade que «El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar»<sup>26</sup>.

Esta iniciativa partió con dificultades, debido a que coincidió con la crisis económica mundial producto del crash bursátil estadounidense de octubre de 1929. Chile fue de los países más perjudicados en su comercio exterior y por tanto los recursos públicos para la compra de tierras y la gestión de las colonias agrícolas se vieron seriamente mermados. Esta ausencia de recursos será una constante en sus más de tres décadas de existencia.

---

<sup>24</sup> Haindl R., Erik, Chile y su desarrollo económico en el siglo XX, Ed. Andrés Bello, 2007, p.61

<sup>25</sup> Garrido, José (ed), et al, Historia de la reforma agraria en Chile, op cit, p.48

<sup>26</sup> Valencia Avaria, Luis, Anales de la República, tomo I, Imp. Universitaria, 1951, Constitución de 1925, pp.224-225

Los terrenos que la Caja adquiriría –y también expropiaba cuando no había acuerdo sobre el precio con el propietario– eran vendidos a pequeños agricultores los que debían entregar un pago inicial y luego amortizar durante décadas. De esta modalidad quedaban claramente excluidos los trabajadores agrícolas más desposeídos: «...la Caja dejó al margen de los beneficios de la ley al campesino pobre del ambiente rural chileno, por carecer éste de recursos para cancelar la cuota inicial requerida para tener acceso a la propiedad, frustrando deseos de ascenso en el orden económico-social campesino»<sup>27</sup>.

Las tierras adquiridas entre 1929 y 1962 por la Caja lo fueron en un 24.2% a particulares –aprox. 382 mil hectáreas distribuidas en 105 predios–, mientras el 75.8% restante –aprox. 1 millón 198 mil hectáreas distribuidas en 37 predios– fueron adquiridas a instituciones fiscales<sup>28</sup>. Así, la política pública privilegió la privatización de tierras fiscales por sobre redistribuir la gran propiedad.

A comienzos de los años sesenta, la Caja había logrado conformar 121 colonias, ocupando un poco más de 1 millón de hectáreas distribuidas en alrededor de mil parcelas. Un ejemplo de colonia fue el impulsado bajo el gobierno de Gabriel González Videla quien con la ayuda técnica del gobierno italiano, logró traer en 1951 un grupo de 30 familias de campesinos italianos quienes recibieron parcelas familiares, regadas, cercadas, con casa y galpón en las dunas entre Coquimbo y La Serena. Aquella colonia se llamó Vega Sur. A principios de los sesenta, ante los cambios estructurales de la política agraria en el país, la colonia fue disuelta. Una experiencia más amarga experimentaron 40 familias alemanas que ocuparían sectores aledaños a la colonia Vega Sur, pero terminaron hacinados en un campamento minero en precarias condiciones. Los colonos finalmente fueron devueltos a Alemania<sup>29</sup>.

En términos generales, la Caja se preocupó siguiendo el mandato legal, de acompañar a los pequeños nuevos propietarios en cuanto organización en cooperativas, principios alimentarios y de salubridad, perfeccionamiento técnico en faenas agrícolas, ganaderas e industriales, fomento del ahorro familiar y de temas previsionales<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Garrido, José, op cit, p. 54

<sup>28</sup> *Ibíd.*, pp.56-58

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p.61

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p.63

Para quienes recibieron estas capacitaciones fue un gran aporte a sus vidas pero el alcance y cobertura fue mínimo y no afectó significativamente la realidad del campo en estas tres décadas. Faltaban otras dimensiones políticas y sociales aún en desarrollo en esos años como para fomentar una emancipación del campesino que, mayoritariamente, no participó de esta iniciativa.

### **3. Tierra y campesinos, los gobiernos radicales. La Corfo y la industrialización del país: rezago en el mundo rural**

Durante la década del treinta, los campesinos precarizados no desaparecieron invisibilizados sino, incluso, alcanzaron algunos niveles de organización como la Unión Nacional de Chacareros que agrupaba pequeños productores de la zona central, o la Liga Nacional de los Campesinos Pobres. Al respecto, resulta emblemático el levantamiento de campesinos mapuche en el fundo Ranquil, en Lonquimay, en 1934, sofocado resueltamente por fuerzas policiales enviadas por el gobierno de Arturo Alessandri, con saldo de centenares de muertos. Solución similar a lo ocurrido en la salitrera San Gregorio, a principios del primer mandato del mismo Alessandri y años antes, en Santa María de Iquique, en 1907. El mundo rural entra en el radar de la política, pero aún con criterios de anulación del peligro de subversión comunista.

Esa fue la mirada desde el gobierno de Arturo Alessandri, quien en su segunda administración implantó como eje el ejercicio de la autoridad a cualquier costo, apoyado por conservadores y liberales. La izquierda comenzó a fortalecerse con la fundación del Partido Socialista y la conformación del Frente Popular, primera alianza de partidos de izquierda –comunista, socialista y radical- que desarrolla una exitosa estrategia electoral para alcanzar el poder en diciembre de 1938. Recién iniciado el gobierno del radical Pedro Aguirre Cerda, surgió la iniciativa legislativa orientada a hacerse cargo de los problemas de la agricultura y del campesinado.

Se trata de un documentado y pormenorizado proyecto de ley de Reforma Agraria presentado en agosto de 1939 por el senador Marmaduke Grove, mientras presidía el Frente Popular. Este proyecto recoge una completa información estadística de la situación de la agricultura en el país, y se propone utilizar la institucionalidad existente –la Caja de Colonización- para realizar la transformación agraria en el país. Señala la presentación del proyecto:

La Reforma Agraria no debe alarmar a ningún agricultor que lo sea de verdad, a nadie que cultive sus tierras, pues no va contra los que las laboran, sino contra los que no lo hacen, contra los que, pudiendo hacerlo, no las aprovechan. Hay muchos dueños de fundos que limitan su acción a mantener sus predios durante años y años en mero arrendamiento. Para ellos la tierra es solo una inversión. Tenemos que batallar contra el arriendo de la tierra, convirtiendo en propietario al que la explota. Esta es una de las finalidades de la Reforma Agraria<sup>31</sup>.

La iniciativa no prosperó, pero la inquietud ya estaba instalada en las elites políticas y comenzará a ser invocada insistentemente. Como se sugirió antes, la politización del problema le asignará un estatuto diferente, más que técnico o de desarrollo económico. La fundación de partidos de izquierda, su llegada al poder y una serie de iniciativas que van ampliando la ciudadanía –voto de la mujer, aumento de la alfabetización, organización sindical campesina, cédula única de votación–, además de la propia modernización capitalista del país –organizaciones sindicales urbanas, medios de comunicación, interconectividad–, a lo que hay que sumar la reflexión académica local sobre políticas de desarrollo económico del país y los estudios internacionales sobre reforma agraria, minarán en los años cincuenta progresivamente el muro de invisibilidad que rodeaba al mundo del campesinado y la estructura de propiedad rural.

En este sentido, un importante actor comienza a reflexionar sobre este tema y toma algunas decisiones: la Iglesia Católica. A fines de los años treinta, se dan las primeras señales de preocupación por la situación del campo y del «obrero campesino» como lo llama el sacerdote Oscar Larson. El énfasis estuvo puesto en la organización de los trabajadores rurales, creándose la Unión de Campesinos que en un par de años logró organizar a cerca de 300 afiliados de 12 fundos. Sin embargo, señala Rafael Moreno:

...la acción de la Unión entró en conflicto con terratenientes católicos, por la asesoría que esta prestaba en la presentación de pliegos de peticiones para negociaciones colectivas; los propietarios de tierras presionan y obtienen de la jerarquía de la Iglesia de la época la disolución de la Unión en 1941. Producto de ello, el presbítero Larson fue enviado fuera del país por varios años<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Grove, Marmaduke, Reforma Agraria. La tierra para el que la trabaja. Folleto, Departamento de Publicaciones, Secretaria Nacional de Cultura, Partido Socialista, 1939, p.17

<sup>32</sup> Moreno Rojas, Rafael, Sin reforma agraria no habría sido posible, Memorias de la Reforma Agraria Chilena 1958-1970, Ed. Copygraph, 2013, p.38

## La Corporación de Fomento de la Producción

Un proceso fundamental para entender todo lo relacionado con el desarrollo del país y las áreas estratégicas para lograrlo a partir de los años treinta, dice relación con la lenta maduración de una apuesta por un plan central de coordinación de los esfuerzos políticos y proyectos económicos de tono proteccionista orientado a potenciar el sector productivo, a diferencia del modelo exportador de fines del siglo XIX. Coinciden en el diagnóstico y en la solución diferentes sectores de la sociedad: profesionales de la ingeniería, particularmente del Instituto de Ingenieros y profesionales de la Universidad de Chile, la Confederación de Trabajadores de Chile, la Confederación de la Producción y el Comercio, el Frente Popular y su programa de gobierno, entre otros actores. El objetivo era potenciar la acción del Estado como promotor de la industrialización. Esta decisión se materializaría en la Corporación de Fomento de la Producción:

...la que tuvo por objeto el desarrollo racional y armónico de todos los rubros productivos a lo largo del país, con el fin de elevar los niveles de vida de la población, tan menoscabados en los últimos años por efecto de la crisis, mejorar la desfavorable situación de la balanza de pagos internacionales, en aras de reducir la dependencia económica externa y lograr el desarrollo estable en el futuro próximo<sup>33</sup>.

En el campo, la iniciativa –verdadero modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones– fue vista con expectativas por los hacendados quienes proyectaron que la expansión industrial permitiría ahorrar recursos públicos al disminuir las importaciones lo que aumentaría la demanda interna de productos agrícolas. Pero la posición del agro –y de la derecha en general– no abandonaba la suspicacia que la llegada de un gobierno de izquierda le provocaba. Y más aún una iniciativa pública de promoción del desarrollo económico que le daría un gran poder al Estado.

Aquello se debatía en paralelo a un tramitado y postergado proyecto de ley de sindicalización campesina, permitida por el Código del Trabajo de 1931, pero que había logrado ser desactivado administrativamente. La mantención del orden en los latifundios era intransable para los terratenientes, por lo que había que evitar la organización de sindicatos en los campos. No es descabellado pensar que el incuestionable apoyo de los partidos de derecha a la iniciativa Corfo haya tenido un alto precio en el campo: la imposibilidad de sindicalizarse de los campesinos.



Pero, como señala Sofía Correa, la argumentación política de la derecha latifundista no era menor. Y el gobierno la sopesaba. La sindicalización campesina traería una cadena de efectos en la producción de alimentos y en sus precios que el gobierno debería asumir políticamente. Electoralmente favorecería a los comunistas, no a los radicales. Además, un buen número de terratenientes del sur eran radicales, apoyaban al gobierno del presidente Aguirre Cerda, lo habían financiado en sus campañas, pero rechazaban el desorden en sus campos.

Si el gobierno quería el éxito de la industrialización, debía evitar las alzas en los precios de los alimentos que a su vez generarían demandas salariales, por lo tanto debía impedir alteraciones en la producción agrícola, las que inevitablemente se producirían en caso de formarse sindicatos rurales y permitirse la organización de huelgas en el campo<sup>34</sup>.

El gobierno del Frente Popular desactivó la iniciativa de la sindicalización campesina. El impulso por reflotarla volverá con Gabriel González Videla. Pero el modo de resolver los problemas sociales del agro se mantuvo inalterado: represión policial a la subversión comunista. Así lo grafica en 1941 el ministro radical Arturo Olavarría Bravo, a cargo de la cartera de Interior del Presidente Aguirre Cerda, en sus memorias, a raíz de la toma de un fundo cerca de Casablanca:

Llamé a mi despacho al Director General de Carabineros y le di instrucciones perentorias sobre cómo debía procederse. De acuerdo con ellas, llegó al fundo un piquete de carabineros al mando de un oficial, acompañado de un convoy de camiones desocupados. Reunidos todos los inquilinos en la era, el oficial ordenó que se pusieran al costado derecho del recinto los que desearan continuar trabajando. Solo avanzó uno para situarse en ese lado. Repetida la orden, pero para que se colocaran en el lado izquierdo los que querían proseguir la huelga, el resto de los inquilinos, que eran numerosos, corrió a situarse a este lado.

Inmediatamente entonces, el oficial dispuso –conforme a las instrucciones que llevaba– que los huelguistas, acompañados por sus familiares y llevando sus menajes y efectos personales, incluso perros, gatos y gallinas, subieran a los camiones para ser desalojados en el acto del fundo. ‘Pues si no quieren trabajar aquí, se van no más’, fue la imperativa determinación del jefe de la tropa. Los inquilinos quedaron perplejos, se miraron unos a otros, cambiaron en voz baja algunas expresiones y, luego, manifestaron su propósito de continuar residiendo en el fundo y poner término a la huelga. Se retiraron entonces los carabineros y todo quedó en paz<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Correa, Sofía, et al, op cit, p. 131

<sup>35</sup> Olavarría Bravo, Arturo, Chile entre dos Alessandri. Memorias políticas, tomo I, Ed. Nascimento, 1962, pp.452-453

Olavarría señala que este procedimiento lo convirtió en habitual y se le denominó «juicio final», aludiendo al relato bíblico en que los buenos harían una fila a la derecha y los malos a la izquierda para ser premiados o castigados por Dios.

El impulso pro industrial de la Corfo absorbió las energías políticas y los recursos –préstamos estadounidenses y nuevos impuestos- quedando el campo en una secundaria posición. Si bien se experimentó con nuevas semillas, procedimientos innovadores y mecanización del trabajo agrícola, la situación productiva fue invirtiendo la tendencia, al nivel que durante los años cuarenta comenzó a evidenciarse la incapacidad de abastecer la demanda interna y hubo que recurrir a la importación de alimentos.

De acuerdo a Sofía Correa, entre 1935 y 1939 la balanza comercial agrícola dejaba al país un superávit anual cercano a las 12 millones de dólares, en tanto veinte años después, mediados de los años cincuenta, las cifras eran negativas, con un déficit anual de casi 68 millones de dólares. El proceso industrializador requería costos bajos en la producción alimenticia para mantener precios al alcance de los nuevos sectores obreros urbanos que llegaban a las ciudades, migrando desde los campos y desde las alicaídas salitreras. La fijación de precios de los productos del agro afectó la capacidad de inversión propia del agricultor, pero los más perjudicados fueron los campesinos que vieron disminuir su ingreso en 18% entre 1940 y 1955, mientras los ingresos de los terratenientes aumentaron en un 50% en el mismo periodo<sup>36</sup>.

El propio ministro Olavarría, desde la cartera de agricultura -que también sirvió con Aguirre Cerda y que le significó un asiento como consejero de Corfo-, sostenía:

...Al distribuirse los primeros recursos con que contó la Corporación tuve que dar una verdadera batalla para imponerme sobre los demás consejeros que, en su gran mayoría, eran partidarios de darle preferencia al desarrollo de otras industrias, a juicio de ellos más importantes que la agricultura. Así pues, tuve que conformarme con solo los noventa millones de pesos que fueron asignados al fomento de la agricultura nacional (...) con decir que para el importante rubro de créditos ganaderos se presupuestaron diez de los noventa millones de pesos, puede tenerse una idea del desprecio con que se miró a la agricultura nacional al elaborarse el presupuesto de inversiones o gastos de la Corporación

<sup>36</sup> Correa Sutil, Sofía, Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX, De Bolsillo, 2011, p.275

de Fomento. Si hubiera primado otro criterio, si se hubieran escuchado mis sugerencias y ruegos, tal vez no habría avanzado tanto la electrificación del país, ni la producción de acero, ni la extracción de petróleo, ni la elaboración de neumáticos, pero habríamos tenido en cambio carne, leche y trigo en abundancia y a bajos precios...<sup>37</sup>

### Otras iniciativas radicales

La situación del agro continuó estando presente en las administraciones radicales siguientes. Como señalamos antes, la Caja Colonizadora mayoritariamente distribuyó tierras fiscales, manteniéndose la modalidad expropiatoria excepcionalmente y fundamentalmente por la no existencia de marco legal respectivo. Para ello el presidente Juan Antonio Ríos promulgó –previa solicitud de facultades extraordinarias al Congreso– la ley 7.200 de julio de 1942 que le autorizaba expropiar sin exponer razones puntuales y a propuesta del Consejo superior de la defensa nacional. Esta ley no explicitaba expropiaciones directamente relacionadas con la propiedad rural, pero, como señala Moreno, «el solo hecho de establecer un mecanismo que permitiese expropiar propiedades particulares, ello abría un espacio para incorporar esos criterios cuando fuese necesario en el futuro»<sup>38</sup>.

Siendo presidente Gabriel González Videla, quien prometió en su campaña promover la sindicalización campesina, suspendida por Aguirre Cerda según vimos, se dictó la ley 8.811 de julio de 1947 de organización sindical de los obreros agrícolas. Sin embargo, la cantidad de trabas de la disposición legal fue denunciada desde un primer momento. El diputado falangista –jóvenes que darían origen al PDC 10 años después– Jorge Rogers señalaba en la Cámara de Diputados: «...tal como está concebido es un proyecto de represión del sindicalismo campesino, asfixiante de la agremiación y burlador del derecho sindical (...) todo esto denota un solo espíritu, que la solución que se ha hallado al problema de la sindicalización campesina es que no haya sindicalización»<sup>39</sup>. Esta ley estuvo vigente hasta 1967.

---

<sup>37</sup> Olavarría Bravo, op cit, pp.388-389

<sup>38</sup> Moreno, Rafael, op cit, p.39

<sup>39</sup> Cámara de Diputados, sesión 29 de enero 1947, Sesiones extraordinarias 1946-47, p.1.168

Al año siguiente, presionado por los partidos de derecha y por Estados Unidos que comenzaba a ejercer su influencia inaugurando la Guerra Fría, el gobierno de González Videla promulga la ley de defensa de la democracia que significó la proscripción de los comunistas de la vida pública por 10 años. Comunistas y socialistas habían trabajado en los campos organizando a los trabajadores agrícolas, y realizando también congresos nacionales de trabajadores agrícolas en que se difundían los procesos de reforma agraria que se llevaban a cabo en países socialistas de Europa del este. La llamada «ley maldita» significó un duro golpe para los movimientos sindicalistas urbanos y rurales ya que sus líderes fueron perseguidos –la mayoría eran militantes PC- y relegados.

Sin embargo, un par de años más tarde, en 1950, en las postrimerías de su administración, el presidente González Videla envió al Congreso un proyecto de ley dirigido al tema de la propiedad de la tierra. En el preámbulo, Videla sostiene: «Es indispensable dotar a la agricultura de todo el crédito que necesita para mejorar su volumen de producción, no puede olvidarse que una parte de la tierra aprovechable de Chile está en manos negligentes, esto es, en poder de propietarios o tenedores que disponiendo de suficientes medios de trabajo no obtienen de la tierra el rendimiento económico que la conveniencia social requiere». Para ello el proyecto proponía fiscalización a los campos y predios con el fin de recabar antecedentes «acerca de aquellos que no aparezcan racionalmente explotados, escuchar a los afectados, proponer medidas o programas de trabajo adecuados a la eliminación de una situación que debe considerarse antisocial y antieconómica, y recomendar las sanciones que, en último término, pueden llegar a la expropiación del predio»<sup>40</sup>.

El proyecto no llegó a convertirse en ley, pero las dos aristas del problema agrícola chileno, la baja productividad producto de la tierra no trabajada, que llevaba a importar alimentos y que ponía en cuestionamiento la propiedad de este medio de producción, así como la realidad social del campesino atado secularmente a la tierra que trabajaba pero cuyos frutos pertenecían al propietario, estaban instalados en el debate político. En la década de los cincuenta todos los caminos se cruzarían en un punto irreversible. Lo que Avendaño llama «coyuntura crítica»<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Moreno, op cit, p.40

<sup>41</sup> Avendaño Octavio, Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile 1946-1973, Representación de intereses, gradualismo y transformación estructural, LOM, 2017, p.16

## La reforma agraria y los partidos políticos

Las propuestas que surgieron durante los gobiernos radicales, que no significaban transformaciones estructurales –propiedad de la tierra, situación del campesinado–, pero que orientaron la mirada política y económica hacia esta situación de postergación secular que se vivía en los campos, no prosperaron debido a la opción industrializadora que el país adoptó situando a la agricultura como generadora de insumos para la población trabajadora urbana y minera a través de fijación de precios, y, como señala Avendaño, a dos situaciones paralelas y complementarias: la fortaleza de los intereses de los terratenientes representada en el escenario político por los partidos conservador y liberal y la decisión deliberada de postergar las transformaciones mientras las condiciones se volvían favorables por parte de los partidos socialista –que experimentó en los 50 una importante fragmentación–, y comunista –que además estaba al margen de la ley y sufriendo persecución–.<sup>42</sup> Un actor relevante que ingresará al escenario político fue el Partido Demócrata Cristiano, fundado en 1957 y que se sumará a los partidos de izquierda en la crítica del feudalismo rural existente.

En las elecciones parlamentarias de 1949, los 3 partidos más votados fueron el Radical, que obtuvo 34 diputados y 5 senadores, el Conservador con 31 diputados y 3 senadores y el Liberal con 33 diputados y 6 senadores. Más atrás venían 11 colectividades. El panorama de fragmentación era particularmente desolador para los partidos de izquierda, agravado por la sempiterna pugna entre socialistas y comunistas. Respecto de la derecha, Federico Gil afirma:

...tanto el partido Conservador como el Liberal se mantuvieron muy fuertes. Su control del Congreso durante buena parte de dicho periodo, así como su dominio del sistema económico de la nación impidieron con éxito que las reformas socioeconómicas fueran llevadas más allá de un cierto punto (...) Una clave del poder de los partidos derechistas la constituía el hecho de que su preponderancia en las zonas rurales de Chile prácticamente no conoció modificaciones (...) El mantenimiento del sistema latifundista aseguró a los partidos de la derecha una representación apropiada en el Congreso, ya que los grandes propietarios de fundos resultaron diestros en el ejercicio de su influencia en los distritos rurales para asegurar la elección de los candidatos locales, liberales o conservadores<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Avendaño, op cit, pp.16-17

<sup>43</sup> Gil, Federico, op cit, p.94

En el campo de la izquierda, tanto el PS como el PC eran las colectividades más «avanzadas» del Frente Popular en la cuestión agrícola. Sin embargo, según Avendaño, el PS articulaba de manera más integradora el problema, ya que el PC estaba más orientado a la agitación en el campo y la organización sindical campesina y de los trabajadores agrícolas<sup>44</sup>. Como vimos antes, el PS ya a fines de los años treinta formulaba un proyecto de reforma agraria amplio y sustantivo, el proyecto de Marmaduke Grove de 1939, siendo reafirmado dicho planteamiento en el sexto congreso del partido en 1940 en que se enfatiza la necesidad de redistribución de la propiedad y de fomentar la sindicalización en los mismos términos que el obrero industrial. Sin embargo, el PS apoyó el bloqueo a la sindicalización en el agro desde el ministerio de Tierras y Colonización de Aguirre Cerda, que controlaba.

El Partido Radical que gobernó hasta 1952 mantuvo una estrategia de contención de las demandas del mundo rural por razones que ya hemos señalado: compromiso orientado a la modernización industrial y urbana lo que implicó desatención del mundo rural y políticas de precios fijos que deprimieron aún más la actividad y compromiso con los propietarios de la tierra para no alterar el «estado de las cosas» en los campos, más aún cuando muchos terratenientes radicales ocupaban cargos gremiales en la Sociedad Nacional de Agricultura y articulaban a nivel político los intereses del sector, particularmente en lo referente a desactivar cualquier tipo de organización sindical campesina. Epítome de esta categoría era el senador radical Cristóbal Sáenz<sup>45</sup>.

En cuanto a la Falange, origen del PDC, se ha señalado anteriormente al diputado Jorge Rogers como crítico del rechazo a la sindicalización campesina que impulsaba la derecha y refrendaba el radicalismo. El vínculo con la realidad campesina vino por el lado de la Iglesia Católica y la paulatina convergencia entre esta y el ideario humanista cristiano que inspiraba a los jóvenes falangistas desde los años 30. Cabe destacar como uno de los principales detractores de la persecución de González Videla hacia los comunistas y de la problemática social de la época al, por entonces, fines de los años 40, diputado Radomiro Tomic quien junto con rechazar la «ley maldita», planteaba que la mejor solución para evitar los conflictos en el campo era «realizar una efectiva reforma agraria que abra a la inmensa masa

---

<sup>44</sup> Avendaño, op cit, p.64

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp.66-67

de los asalariados del campo, la posibilidad de llegar a ser propietarios, de trabajar –como en todos los pueblos libres de Europa– su propia tierra»<sup>46</sup>.

El objetivo falangista era crear una clase media rural, surgida de la distribución de la tierra expropiada a latifundios improductivos de manera de desactivar conflictos sociales, aumentar la capacidad productiva junto con el poder adquisitivo incorporando a estos sectores al desarrollo modernizante de la industrialización urbana<sup>47</sup>.

Otro actor político que debe consignarse es la Sociedad Nacional de Agricultura, fundada en 1838 –prácticamente nació con la República–, el gremio organizado más antiguo de América Latina<sup>48</sup>. Esta temprana articulación evidencia su poder e influencia, siendo parte de la constitución del Estado durante el siglo XIX, dado su control territorial y económico que devino en político, instalado en las instituciones gubernamentales, locales y nacionales, así como en el Congreso. Y esta elite social del campo se vinculó con las otras asociaciones empresariales que nacieron ese siglo, la Cámara de Comercio (1858), la Sociedad de Fomento Fabril (1883), y la Sociedad Nacional de Minería (1883). «Desde sus inicios –señala Sofía Correa– todas ellas estuvieron relacionadas entre sí por medio de vínculos informales y por valores y aspiraciones comunes. Demás está decir que la elite económica que estaba representada en las asociaciones era la misma que la elite social y política»<sup>49</sup>.

Pero el poder político de la SNA y de las otras agrupaciones empresariales no era solo fáctico, no se imponía solo por su poder socioeconómico, sino que tenía ese poder una clara expresión político partidista. Como señala Sofía Correa:

...de los 85 miembros del Consejo Directivo de la Sociedad Nacional de Agricultura en 1945, 6 eran a la vez miembros del Comité Ejecutivo del Partido Conservador, 3 lo eran del Comité Ejecutivo del Partido Liberal y 1 pertenecía al Comité Ejecutivo del Partido Radical; había también entre ellos 2 ministros de Estado, 6 senadores y 13 diputados (...) a comienzos de los años 60, el 32% del Consejo de la SNA estaba constituido a la vez por parlamentarios y otro 12% por dirigentes activos en los partidos<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Citado por Avendaño, op cit, p.131, nota 306

<sup>47</sup> Avendaño, El papel que jugaron los partidos políticos, Dossier 50 años de la Reforma Agraria, Le Monde diplomatique, junio 2017, p. 12

<sup>48</sup> Oszlack, Oscar, La trama oculta del poder. Reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973, LOM, 2016, p.52

<sup>49</sup> Correa, Sofía, Con las riendas del poder, op cit, p.37

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp.41-42

La SNA articuló en todo momento complejo sus intereses aumentando sus asociados y su estructura administrativa a nivel nacional, particularmente en los años 30 después del Código del Trabajo y la «amenaza» de los partidos de izquierda concretada en 1938, enfatizando sus posturas a través de revistas como El Campesino y Radio Agricultura, llegando a través de este medio a públicos menos letrados del mundo agrario<sup>51</sup>.

#### **4. Los años cincuenta: inflexión política y estudios sobre la Reforma Agraria. Un proceso técnico y político irreversible. El papel de la Iglesia Católica**

##### **La Huelga de Molina**

Cabe iniciar este apartado con un episodio que marcó un punto de inflexión en el proceso de toma de conciencia del problema agrario –productivo y social- que fue la huelga de Molina de 1953 y que articuló a falangistas, dirigentes sindicales y el propio gobierno de Carlos Ibáñez.

En octubre de aquel año se realizó el Primer Congreso Sindical de Obreros Campesinos de la comuna de Molina, con representantes de veinte fundos y casi 2 mil campesinos. Las resoluciones giraban en torno a constituir sindicatos y presentar pliegos de peticiones, especialmente relativos a aumentos salariales. Al no recibir respuesta de los propietarios, que consideraban excesivas las demandas y comenzaron a finiquitar trabajadores, el conflicto derivó en una huelga indefinida en los fundos involucrados, cuestión que encendió alarmas en la Moneda que consideraba se estaba violando la ley de defensa de la democracia, aún vigente, y que prohibía paros o huelgas que interrumpieran procesos productivos y también la ley 8.811 que regulaba la sindicalización en los campos pero que en la práctica la obstaculizaba.

La presión de la SNA y la inercia reactiva secular de las autoridades para abordar los conflictos sociales devino en detenciones de los dirigentes campesinos y del regidor y dirigente de la Falange, Emilio Lorenzini. Esto detonó la entrada al conflicto de autoridades de la Iglesia Católica como el obispo de Talca Manuel Larraín y el cardenal José María Caro. El gobierno cambió de estrategia y envió ministros a negociar, llegando 5 días después a acuerdos en torno a la liberación de los detenidos, la reanudación de las faenas agrícolas en los fundos, la validez de

---

<sup>51</sup> Avendaño, Los partidos frente a la cuestión..., op cit, p.60



los pliegos de peticiones y sin represalias en contra de los casi 2 mil campesinos que participaron del movimiento.

Esta solución representó un giro en la comprensión del problema y de las acciones al respecto por parte del poder político. Señala Avendaño: «Así, el gobierno de Ibáñez, de manera deliberada y por decisión del propio presidente, terminaba actuando en contra de los terratenientes y dueños de fundos, favoreciendo a los trabajadores agrícolas»<sup>52</sup>.

Este episodio fortaleció las posiciones socialcristianas y falangistas, acercándolas a las demandas de la izquierda por reformas estructurales que rompieran el statu quo del campo chileno, más aún cuando contaba con el respaldo de las jerarquías de la Iglesia. La huelga de Molina evidenció un importante grado de organización de los trabajadores del campo, además de visibilizar la situación semifeudal de las relaciones patronales en las haciendas<sup>53</sup>.

### **Estudios sobre el desarrollo del país y la situación del agro**

Entramos a la década decisiva para el abordamiento del problema agrario en Chile. Es en esta década en que las razones técnico-productivas se alinean con las razones político-sociales. Partamos por una mirada general del sector desde los estudios que a partir de esos años se llevaron a cabo.

En 1950 la Corfo publica su *Geografía Económica de Chile*, un compendio de estudios estadísticos y análisis que recorre todas las áreas de la economía, la historia demográfica, los recursos naturales, entre otras materias. De este minucioso trabajo podemos relevar algunos datos interesantes.

En primer lugar, dentro de las ocupaciones de la población económicamente activa (PAE) –2 millones 300 mil habitantes– se consigna estimativamente para 1950 que en las labores de la agricultura (actividad productora de bienes) se desempeñaban más de 760 mil personas, lo que constituía un 33% de la PAE, seguido por la industria con 400 mil personas<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Avendaño, Los partidos frente a la cuestión agraria, op cit, pp. 141-142

<sup>53</sup> Moreno, Rafael, Sin reforma agraria no habría sido posible, op cit, p.41

<sup>54</sup> Corfo, Geografía Económica de Chile, Fundación Pedro Aguirre Cerda, tomo II, estudio de Juan Crocco Ferrari, p.161

También consigna el analfabetismo en el país, el cual claramente se disparaba en las zonas rurales. Así, entre los mayores de 15 años, las provincias con mayor porcentaje de analfabetos se encontraban entre Colchagua y Cautín, con porcentajes que van desde el 38,2% al 43%. Valparaíso alcanzaba un 16,2% y Santiago 27,3%<sup>55</sup>.

Respecto a los salarios medios anuales, el estudio de Corfo señala que para 1948, el sector con los salarios más bajos de la renta nacional correspondía a la agricultura, 6.510 pesos, un cuarto de lo que se recibía en el sector minero y un tercio del correspondiente al sector industrial. En este sentido, añade el estudio:

El exiguo salario de los campesinos es especialmente grave por la gran población que afecta. El nivel de vida que proporciona es muy bajo y explica la miseria de la vida de la gente del campo, la mortalidad infantil y la emigración de los obreros agrícolas hacia las ciudades, donde en los transportes, el comercio y la industria ganan más. El escaso poder adquisitivo de la masa agricultora constituye uno de los principales problemas que debe resolver un planteamiento económico que tenga por objetivo mejorar las condiciones de vida en el país. Es, también, una cuestión que debe solucionarse en una fase previa a todo intento de industrialización en gran escala<sup>56</sup>.

Durante la década de los 40, según la Dirección General de Estadísticas, los índices de producción agrícola aumentaron muy poco. Si la base para 1938 era 100, en 1948 era 111, en circunstancias que en la industria el índice subió a 152, en la edificación llegaba a 165 y en la pesca a 189. El índice general del periodo fue 135. Claramente la agricultura no satisfacía el nivel de demanda de productos alimenticios básicos que el país necesitaba<sup>57</sup>.

Un último aspecto a destacar del trabajo de Corfo es la nueva concepción del territorio que propone, a saber, un Chile dividido en seis regiones: el norte grande, el norte chico, el núcleo central, Concepción y la frontera, la región de los lagos y la región de los canales. A partir de esta concepción del país, se consigna la «ecúmene agrícola» disponible, concluyendo que Chile posee 74 millones de hectáreas de territorio, de las cuales 29 millones, un 39%, corresponden a ecúmene agrícola. Añade el informe que se está muy lejos de considerar satisfactoriamente explotado esta ecúmene, pues solo 6,2 millones de hás. están labradas. Añade asimismo que el 33% del terreno regado del país se mantiene

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*, estudio de Tomás Vila, p. 197

<sup>56</sup> *Ibíd.*, estudio de Juan Crocco Ferrari, pp.217-218

<sup>57</sup> *Ibíd.*, estudio de T. Vila y J.Crocco, p.335

con praderas naturales «lo que está demostrando que ni siquiera estos suelos, que son los más valiosos, están sometidos a un aprovechamiento intensivo». Dentro de los factores cruciales, además de la tecnologización, red de comunicaciones, semillas y abonos de calidad, etc., para explotar adecuadamente los recursos agrícolas, se señala una mejor distribución de la propiedad agrícola, sin entrar en detalles de cómo se la pretende lograr<sup>58</sup>.

Un actor fundamental en la reflexión sobre el desarrollo latinoamericano y los lastres que lo impedían fue la Comisión Económica para América Latina, Cepal, creada por Naciones Unidas en 1947 y cuya sede desde 1948 se encuentra en Santiago de Chile. Las investigaciones realizadas en el campo socioeconómico, articularon una teoría estructuralista para explicar el subdesarrollo de la región –una de las estructuras cuestionadas era la agrícola–, a través del aporte de destacados intelectuales como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Fernando Henrique Cardoso, entre los que destacó un par de economistas chilenos que analizaron la realidad del país desde estos nuevos paradigmas interpretativos: Jorge Ahumada y Aníbal Pinto Santa Cruz. Sus aportes tuvieron mucha influencia en los diagnósticos políticos, económicos y sociales del desarrollo de Chile y en las reformas estructurales que se emprendieron en los años sesenta y principios de los setenta.

Jorge Ahumada, ingeniero agrónomo y economista posgraduado en Estados Unidos que trabajaba para Cepal, publicó un trascendente libro, *En vez de la miseria*, que se transformó en un estudio clásico en Latinoamérica por la lucidez de su análisis estructural de las condiciones que obstaculizaban el desarrollo en Chile<sup>59</sup>.

Parte señalando Ahumada, que para el caso de Chile, la reforma agraria ...debe perseguir dos objetivos generales: permitir, por una parte, que mejore la productividad y aumente el volumen de la producción agrícola y, por otra, contribuir a corregir la desigualdad excesiva de la distribución del ingreso. Que la Reforma es una condición indispensable para conseguir el primero de los objetivos mencionados es un hecho bastante conocido, pero se suele olvidar que es sine qua non para el segundo<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, estudio de Reinaldo Wilhelm, pp.371-372

<sup>59</sup> Ahumada, Jorge, *En vez de la miseria*, Editorial del Pacífico, 1958, 183p.

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p.91

Respecto de la productividad del país, Ahumada señala que, de acuerdo a los antecedentes, la más alta corresponde al sector denominado Finanzas y Seguros y la más baja es la Agricultura. Ello implica que para aumentar productividad en todas las actividades y reducir las diferencias de ingreso, debe prestarse atención al mejoramiento de las condiciones de producción en la agricultura, la menos productiva de las actividades económicas y la que más trabajadores ocupa.

Para que productividad y producción agrícola aumenten, debe aumentar la demanda de esos productos y ello implica que la población trabajadora no agrícola debe aumentar más rápido que la agrícola y esto se consigue sustrayendo mano de obra de la agricultura, migración que ya era un hecho por el atractivo remunerativo de la ciudad en comparación con el campo. Los que se quedan deben producir más y las superficies cultivables deben ampliarse, al menos, en un millón de has. arables<sup>61</sup>, considerando uso de maquinaria. Pero al respecto, Ahumada consigna el círculo vicioso de ese momento: «los salarios agrícolas no pueden aumentar porque la productividad agrícola es baja y la productividad es baja porque cada trabajador dispone de poca maquinaria, pero no conviene darle más maquinaria porque el trabajo humano es más barato que el de la máquina»<sup>62</sup>.

Una mejor productividad se produciría, sostiene Ahumada, a través de estaciones experimentales, creando mejores semillas y abonos y concediendo estímulos económicos a los trabajadores, estímulos que implican mejores salarios, facilidades para la adquisición de predios a quienes pudiendo explotarlos no tienen acceso y mejores precios agrícolas. Respecto al acceso a la tierra, Ahumada consigna que las propiedades mayores de 200 hectáreas que constituyen solo 11 por ciento del total de propiedades, incluyen 76 por ciento de toda la superficie regada del territorio nacional. Además, ellas concentran el 70 por ciento de la superficie cultivada, el 68 por ciento de todo el ganado vacuno y 65 por ciento de todas las siembras de trigo<sup>63</sup>.

La concentración de la propiedad y de la riqueza agrícola en unas pocas manos tiene una serie de consecuencias sumamente perjudiciales, afirma Ahumada:

...según el censo de 1952 había ese año 648 mil personas trabajando en la agricultura. De esas, una de cada seis es propietario de la tierra que trabaja, de modo que hay 540 mil labradores que no tienen tierras de su propiedad. El grito

---

<sup>61</sup> Ibid., pp.93-95

<sup>62</sup> Ibid., p.96

<sup>63</sup> Ibid., p.99

de 'tierra para el que la trabaja' tiene una profunda connotación demagógica, pero encierra también un elemento de verdad. No todo el mundo que trabaja en la tierra debe tener tierra de su propiedad, porque si sucediera de ese modo cada uno quedaría con muy poca tierra y produciría muy poco. Pero hay mucha gente en la agricultura que tiene capacidad de empresa y no tiene donde ejercerla. Según los datos del Censo hay no menos de 80 mil pequeños empresarios con menos de 50 hectáreas cada uno, muchos de los cuales están, probablemente, en condiciones de aprovechar mucho mejor su instrucción, su experiencia y su ambición, pero no lo hacen por falta de tierra<sup>64</sup>.

Otra de las consecuencias que anota Ahumada respecto de la concentración de la propiedad agrícola es la gran concentración de poder económico y, en consecuencia directa, de poder político.

La mayoría de los sociólogos está de acuerdo en que una sociedad democrática no puede funcionar bien en presencia de personas que tienen un poder económico excesivamente grande. Una prueba evidente de que la concentración de la propiedad y el poder van de la mano, es la composición de la representación parlamentaria de las provincias agrícolas de la Zona Central, en las que se enseorea el latifundio y donde es mayor la proporción de la población activa que trabaja en la agricultura<sup>65</sup>.

Cita Ahumada estudios del ministerio de Agricultura en Ñuble que concluyen que la explotación por hectárea es 100% más eficiente en las propiedades pequeñas que en las grandes y la proporción de tierra desperdiciada aumenta mientras más extensa es la propiedad. Respecto al rendimiento por hectárea, tanto las muy pequeñas como las muy grandes son ineficientes, comparadas con las propiedades medianas.

La Reforma Agraria –concluye Ahumada–, que comprende el aumento de la productividad agrícola, la reducción de la población rural, la subdivisión de las propiedades exageradamente grandes de las provincias centrales, el mejoramiento de los precios agrícolas en relación con los no agrícolas y el aumento de los salarios campesinos, tendría considerables repercusiones sobre la distribución del ingreso, tanto en lo que se refiere al reparto entre los distintos tipos de trabajadores agrícolas, como a la distribución entre agricultores y no agricultores y entre los distintos trabajadores no agrícolas (...) Hoy por hoy el obrero no agrícola gana en promedio 3,6 veces lo que gana su colega campesino, diferencia que se reduce a 1,8 veces con las medidas sugeridas. En ningún momento hay que olvidar que esa gran diferencia de remuneraciones es uno de los peores obstáculos al desarrollo económico del país<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> *Ibíd.*, pp.99-100

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p.100

<sup>66</sup> *Ibíd.*, pp.117-118

En forma paralela al trabajo de Jorge Ahumada, el abogado y también economista de Cepal graduado en la London School of Economics, Aníbal Pinto Santa Cruz, publicaba otro título emblemático acerca del desarrollo chileno, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*<sup>67</sup>.

Junto con consignar el estagnamiento del sector agrícola, Pinto no lo considera directamente relacionado con el crecimiento del sector industrial. Es más, la expansión del primer sector resultaría inconcebible sin el segundo. En la medida que este crezca y demande, aquel repuntará. Las diferentes velocidades de crecimiento de un sector respecto de otro no bastan para explicar el rezago del sector agropecuario. Un cálculo que si es relevante para Pinto es el desacople entre el incremento de la producción de alimentos, que para el periodo 1940-1952 llegó a 23% y el aumento de la población, que para el periodo fue de 30%. El diferencial es alimento que no se estaba produciendo<sup>68</sup>.

Las importaciones de alimentos agropecuarios, de los que existía producción interna, para el periodo 1947-1954 se incrementó de 29 millones a 54 millones de dólares. Afirma Pinto, «Las cifras anotadas no dejan lugar a dudas respecto a dos cuestiones primordiales: a) que hubo una demanda efectiva por más productos agropecuarios y b) que el fracaso de la agricultura nacional para satisfacerla obligó al país a compensar en parte la deficiencia con importaciones de similares extranjeras»<sup>69</sup>.

Más adelante, Pinto se encarga de analizar los fundamentos de la crisis agraria esgrimidos desde la política. Por un lado, señala, la derecha argumenta que el retraso se debe a la intervención estatal en el control de precios, los «precios políticos», deliberadamente bajos para beneficio de los consumidores, lo que redundaría, entre otros factores, en una muy baja rentabilidad (6%) y en exiguas posibilidades de expansión. Pinto consigna al respecto series estadísticas de precios del sector que cuestionan el argumento<sup>70</sup>, sin soslayar la ausencia de políticas agrarias de apoyo al sector y algunos controles de precios inoportunos.

Revisando la carga tributaria del sector, Pinto advierte la distorsión en los avalúos y por consiguiente «la liviandad de la carga tributaria que

---

<sup>67</sup> Pinto Santa Cruz, Aníbal, Chile, un caso de desarrollo frustrado, Editorial Universitaria, 1959, p.198.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p.155

<sup>69</sup> *Ibid.*, p.156

<sup>70</sup> *Ibid.*, p.159

pesa sobre la agricultura y su muy ventajosa posición frente a la de los otros sectores productivos»<sup>71</sup>.

En la otra vereda, la izquierda enfatiza razones estructurales como la desigual distribución de la propiedad de la tierra y relaciones sociales de producción semif feudales.

El autor propone una reflexión más «técnica», sin negar los méritos de los argumentos de ambos sectores, pero colocando énfasis en factores que considera más gravitantes sobre el proceso productivo: monto y calidad de las inversiones, sistemas de transporte y comercialización, asistencia técnica y científica para la producción, calidad de la administración rural y de la mano de obra, entre otros<sup>72</sup>.

En cuanto los factores estructurales, Pinto señala que los datos del censo agrícola de 1955 confirman que la propiedad rural sigue muy desigualmente distribuida: «hay un relativamente pequeño número y proporción de empresarios agrícolas que dispone de más suelos de los que es capaz de aprovechar, y sobre todo, de combinar adecuadamente con los otros factores productivos: capital, capacidad empresarial, mano de obra, equipo, etc.»<sup>73</sup>.

En este sentido, Pinto se inclina por una solución al estilo norteamericano o escandinavo –luego de descartar la modernización capitalista de la gran propiedad al estilo alemán y el colectivismo soviético– cual es una distribución relativamente más equitativa de la propiedad rural, cuyo eje reside en el equilibrio de la disponibilidad de tierra para el mayor número de empresarios-propietarios con los otros factores productivos, de manera que «cada agricultor disponga de tanto recurso-tierra como el que puede explotar racionalmente, dado el monto y calidad de su esfuerzo, su nivel de organización, técnica y dirección, su capital y la naturaleza de sus cultivos o faenas».

Advierte también Pinto respecto de ciertas caricaturas de lado y lado:

Vale la pena subrayar que la falsa antinomia entre ‘gran propiedad’ y ‘pequeña propiedad’, no tiene cabida en estas aproximaciones al problema, ya que los tamaños están subordinados a las consideraciones económicas anteriores. En algunos tipos de explotaciones, la gran propiedad puede ser el medio de lograr ese equilibrio o combinación óptima de los recursos productivos; en otros en cambio, los predios pequeños o medianos resultarán los más propicios<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Ibid., p.162

<sup>72</sup> Ibid., p.158

<sup>73</sup> Ibid., p.164

<sup>74</sup> Ibid., p.166

Entrando en el procedimiento, Pinto señala que existe consenso en que un proceso de reforma agraria debiera concentrarse en la zona central del país y no a nivel nacional, debido a que es la región donde es más grave y menos justificada la desigualdad en la distribución de la propiedad y concentra mejores facilidades como caminos, energía, regadío y cercanía a los grandes mercados. Por lo demás, las propiedades que comprobadamente hagan uso racional y completo de sus recursos no serían expropiables. Incluso, aquellas que si lo fueran, serían rematadas, teniendo preferencia el dueño anterior para conservar una o más de las explotaciones.

Para los agricultores pequeños o medianos, individuales u organizados en cooperativas, el Estado facilitaría créditos o entregaría directamente tierras a los beneficiarios<sup>75</sup>.

Identifica Pinto, así como lo consignó Ahumada más arriba, otro círculo vicioso estructural: «las actividades industriales, mineras, etc., no pueden crecer suficientemente debido al retraso agrícola, y éste, a falta de una reforma agraria eficaz y de otros impulsos económicos no puede superarse, salvo por una expansión muy vigorosa y hasta cierto punto autónoma de los otros sectores»<sup>76</sup>.

Pinto estaba consciente de las dificultades políticas y las grandes resistencias a vencer en un proceso de reforma agraria, pero resultaba indispensable para colaborar en el desarrollo de todos los sectores productivos en un encadenamiento que empujase el desarrollo integral del país con mayor inclusión y justicia social.

### **La Iglesia Católica: reflexión y acción ante la situación del campo chileno**

Desde los años treinta, la Iglesia Católica diagnosticaba el malestar social que el desarrollo capitalista provocaba en la sociedad, particularmente en el mundo de los trabajadores. La encíclica *Quadragesimo Anno*, que recordaba a *Rerum Novarum* de León XIII, censuraba la deshumanización del trabajo provocado por el liberalismo económico. Así también, el Vaticano condenaba el comunismo soviético como vía para la construcción de una nueva sociedad. Conceptos como

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, pp.169-170

<sup>76</sup> *Ibid.*, p.171



justicia social y bien común se debatían en Roma, repercutiendo en las iglesias locales de todo el mundo.

Asimismo, la Iglesia abrió su participación y diversidad a todo el mundo, especialmente al nombrar cardenales de diversos países, continentes y realidades. Esta tendencia a la temporalidad por parte de la Iglesia y su preocupación concreta por los problemas sociales y el rol de los católicos en los desafíos de la posguerra, culminan con el papado de Juan XXIII, su encíclica *Mater et Magistra* y el Concilio Vaticano II en que se renueva y consolida la Doctrina Social de la Iglesia, a fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta<sup>77</sup>.

En Chile, ya mencionamos la iniciativa de organización campesina impulsada por el sacerdote Oscar Larson a fines de los treinta. También consignamos el rol del obispo Larraín a principios de los cincuenta en conflictos campesinos como el de Molina. A principios de esa década la Conferencia Episcopal chilena, por su parte, decidió crear un movimiento apostólico llamado Acción Católica Rural, así como el Instituto de Educación Rural, en la línea de formar dirigentes gremiales campesinos<sup>78</sup>.

El episcopado latinoamericano realizó su primera conferencia en 1955, oportunidad en que la Iglesia enfatiza la vocación social y responsabilidad política de los cristianos. Particularmente se refiere esta conferencia al problema social del mundo campesino latinoamericano: «la disparidad entre la situación rural trabajadora y el acaparamiento de los sectores más acomodados». Este llamado encontró eco y sentido en toda una generación de jóvenes de la elite universitaria católica, como Eduardo Frei Montalva, Radomiro Tomic, Bernardo Leighton, que serán protagonistas de la política y asumirán importantes cargos de gobierno en los años siguientes<sup>79</sup>. Estos eran los falangistas de los treinta que fundaron el Partido Demócrata Cristiano en 1957, colectividad que asumió el discurso progresista de la Iglesia y la alejó de la feligresía conservadora, especialmente la terrateniente.

Claramente, la postura de avanzada de la Iglesia buscaba construir una propuesta alternativa a la izquierda latinoamericana, que, después de la

<sup>77</sup> Salas, Francisca, La reforma agraria de la jerarquía católica chilena: una lectura socio-política sobre el catolicismo institucional entre 1958 y 1964, Nuevo mundo, Mundos nuevos [en línea], octubre, 2016, pp.3-4 <http://nuevomundo.revues.org/69693>

<sup>78</sup> Moreno, Rafael, op cit, p.41

<sup>79</sup> Salas, Francisca, op cit, pp.5-6

revolución cubana, sentía que los vientos de la historia ya soplaban a su favor. En sus memorias, el cardenal Raúl Silva Henríquez, reconstruye aquel momento:

La reforma agraria fue la gran esperanza de los años 60. Era una necesidad urgente, un grito de auxilio que se oía desde todos los rincones del agro de América Latina, sometido a métodos atrasados y condenado a modos de vida que parecían indignos del estadio presente de la humanidad. Pero era también un símbolo, un augurio, un adelanto de los cambios profundos que podían producirse en nuestras sociedades con el imperio de la caridad, el amor al prójimo y la conciencia social. La Iglesia Católica de Chile sintió este clamor con una fuerza particular. Si se estaba abriendo el camino a nuevos tiempos, la reforma de la estructura agraria era un deber que no se podía soslayar. En las injusticias y las desigualdades del campo podía estarse fermentando la violencia que todos queríamos evitar<sup>80</sup>.

La situación de la vida del campesinado fue analizada en abril de 1957 cuando la Iglesia chilena organizó el Cuarto Congreso Internacional Católico de la Vida Rural, presentándose en aquella oportunidad estudios de terreno e investigaciones que visibilizaron la ineficiencia productiva de la propiedad latifundista y la paupérrima situación de los trabajadores del campo, sus viviendas y condiciones de existencia bajo el inquilinaje<sup>81</sup>.

Luego de madurar y debatir al interior del episcopado, finalmente, el año 1962, la Iglesia chilena adopta decisiones en la materia. En marzo de aquel año fue publicada la carta pastoral colectiva del episcopado llamada La Iglesia y el problema del campesinado chileno. En ella, relata Silva Henríquez:

Recordamos que los dos fines de una eficaz reforma agraria son la mejor utilización de la tierra para la comunidad y una mayor participación de la familia campesina en la propiedad y rentabilidad de la misma. Más: Parece que ha llegado a hacerse legítima la expropiación de aquellas propiedades agrícolas que presenten características definidas en orden a un mayor rendimiento y son susceptibles de parcelación, ya que ello significa un mejor servicio al bien común<sup>82</sup>.

Este punto fue relevante ya que instaba al Estado a resolver la situación campesina en base a lo que Salas denomina, la función supletoria del Estado. Añade, «Precisamente, el documento defendía la idea de que el Estado como custodio y

---

<sup>80</sup> Cavallo, Ascanio, *Memorias Cardenal Raúl Silva Henríquez*, Ediciones Copygraph, 1991, tomo I, p.243

<sup>81</sup> Moreno, Rafael, *op cit*, p.43

<sup>82</sup> Cavallo, Ascanio, *op cit*, p.244

promotor del bien común, le correspondía velar porque las distintas formas jurídicas que asumiera la propiedad cumpliera tanto con su función individual como social»<sup>83</sup>.

Y dos meses después, en mayo, el cardenal Silva Henríquez anunciaba la entrega de predios pertenecientes a la Iglesia a los campesinos. La Reforma Agraria comenzaba. En julio se concretó la primera entrega de los terrenos que el obispado de Talca tenía en la localidad de Pirque, provincia de Santiago: el fundo Los Silos con una extensión de 143 hectáreas regadas. El comité técnico del obispado de Talca propuso un plan de agricultura cooperativa, con explotaciones colectivas y también pequeños terrenos cultivados en forma individual. Luego, el Comité del Arzobispado de Santiago gestionó la reestructuración de los fundos Las Pataguas-Cerro, Alto de Melipilla, Alto las Cruces y San Dionisio. En total más de 6 mil hectáreas<sup>84</sup>. Para la asesoría técnica y capacitación de los campesinos, la Iglesia fundó el Instituto de Promoción Agraria, INPROA.

Según Salas, la iniciativa de la iglesia chilena seguía la impronta de la reforma agraria italiana de la posguerra, «una alternativa probada al modelo capitalista y comunista», apoyada por el Vaticano e implementada por el Partido Demócrata Cristiano italiano. El formato inspiró el proceso que unos años más tarde implementaría el gobierno de Eduardo Frei Montalva. De hecho, muchos laicos que participaron de la reforma agraria realizada por la Iglesia, colaborarían con el mandatario<sup>85</sup>.

Las reacciones de los sectores conservadores no se hicieron esperar. Al interior de la Iglesia tampoco la iniciativa era apoyada con entusiasmo. Tanto el obispo Manuel Larraín como el recién nombrado cardenal Raúl Silva, debieron enfrentar duros cuestionamientos pero la decisión ya estaba tomada. En septiembre de 1962, la Conferencia episcopal entregó una nueva carta pastoral, *El deber social y político de los católicos en la hora presente*, relata el cardenal Silva, la que concluía con un claro llamado:

Tenemos contraída con Cristo la obligación de cambiar con la mayor rapidez posible la realidad nacional, para que Chile sea patria de todos los chilenos por igual. No queremos actitudes violentas y superficiales que dejen intacta la miseria. No queremos tampoco contentarnos, dejando las cosas como están, con vanas promesas de un cambio que nunca llega<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Salas, Francisca, op cit, p.6

<sup>84</sup> INPROA, Reforma agraria de la Iglesia en Chile, 1977, p.5

<sup>85</sup> Salas, Francisca, op cit, p.7

<sup>86</sup> Cavallo, Ascanio, op cit, p.255

## **5. El contexto internacional y local. Las reformas de 1958 y la Reforma Agraria del presidente Jorge Alessandri**

### **Contextos**

A fines de los años cincuenta, el mundo se encontraba en convulsionados procesos. El eje que ordenaba la política internacional estaba determinado por la Guerra Fría, el enfrentamiento ideológico entre Estados Unidos y la Unión Soviética que surgió en la posguerra. Ambas potencias tenían disputas en sus respectivas áreas de influencia y América Latina no era la excepción.

Durante esa década gobernaban en la región caudillos y dictadores amparados por Estados Unidos, como el caso de Fulgencio Batista en Cuba, que fue derrocado por los revolucionarios encabezados por Fidel Castro a principios de 1959. La revolución cubana fue un elemento perturbador para el dominio que ejercía Estados Unidos en la región, llegando a generar uno de los momentos más delicados de la Guerra Fría, desde la invasión norteamericana a la isla en abril de 1961 hasta la crisis de los misiles de octubre de 1962.

La épica del movimiento cubano inspiró la izquierdización del socialismo chileno, no tanto así al comunismo local. El gobierno estadounidense encabezado por el recién electo demócrata John F. Kennedy, no permitiría otra revolución en América Latina, razón por la cual construiría una propuesta de reformas estructurales para los países de la región, la Alianza para el Progreso, como alternativa al avance de la izquierda. En términos de la realidad del agro en la región, el plan de Estados Unidos consideraba imprescindible la realización de reformas agrarias en el continente, para lo cual habría asesoría técnica y recursos. Como señala Correa, la administración Kennedy entendía la reforma agraria como el proceso de subdivisión de la tierra para entregarla a los campesinos que la trabajaban, «solo posteriormente, hacia 1967, el énfasis del gobierno norteamericano se desplazaría hacia los aspectos de la productividad y enfatizaría la necesidad de desarrollar la infraestructura agraria». La postura de los Estados Unidos en cuanto a redistribución de la propiedad agrícola era tan radical como la de los partidos de la izquierda chilena y permitió abonar argumentos a la demanda<sup>87</sup>.

El presidente Kennedy sostenía respecto de los alcances de la Alianza hemisférica:

...Esta libertad política debe ser acompañada por un cambio social. Porque a menos que se lleven a efecto libremente las reformas sociales necesarias, incluyendo reformas agrarias y tributarias; a menos que amplíemos las oportunidades de todos nuestros pueblos; a menos que la gran masa de americanos comparta la creciente prosperidad, nuestra alianza, nuestra revolución y nuestro sueño habrán fracasado<sup>88</sup>.

Y en el punto 6 de la *Carta de Punta del Este*, reunión en que se formalizó la creación de la Alianza en agosto de 1961, se explicitaba la necesidad de:

Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen latifundista y minifundista por un sistema justo de propiedad de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad<sup>89</sup>.

En la época, muchos países de la región experimentaban situaciones de cuestionamiento a sus sistemas productivos en el ámbito agrícola y el tema de la tenencia de la tierra fue analizado por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, CIDA, formado por Cepal, FAO, BID y el Instituto Interamericano de Ciencias agrícolas, IICA. En el marco de las políticas promovidas por la Alianza para el Progreso, se estudiaron las estructuras agrarias de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú<sup>90</sup>.

Asimismo, en varios de estos países hubo procesos de reforma agraria con dispares resultados. En los cincuenta, Bolivia llevó a cabo su proceso, la Revolución de 1952, que amplió la base campesina indígena; así también en Guatemala se llevó a cabo a mediados de esa década un proceso de reforma agraria bajo el gobierno de Jacobo Arbenz, frustrado por un golpe militar digitado por la CIA y las compañías frutícolas afectadas. A fines de la década triunfó en

---

<sup>88</sup> Kennedy, John F., Discurso en la Casa Blanca ante cuerpo diplomático latinoamericano, 13 de marzo, 1961, en Alianza para el Progreso, documentos básicos, s/f, p. 8

<sup>89</sup> *Ibid.*, p.16, Carta de Punta del Este.

<sup>90</sup> Chonchol, Jacques, *Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*, FCE, 1994, p.202

Cuba la revolución de Fidel Castro que inició un importante proceso de reforma agraria en la isla. También en Venezuela a fines de los cincuenta se inició una reforma agraria que encabezó el presidente Rómulo Betancourt con el apoyo de las organizaciones campesinas. Colombia en esos años se fijó como objetivo primordial del programa del presidente Alberto Lleras Camargo llevar a cabo una reforma agraria que fue discutida en el Congreso y promulgada en 1961<sup>91</sup>.

En Europa también existía interés por la realidad chilena. Dada la existencia de gobiernos demócratacristianos en Europa, particularmente en Alemania –Konrad Adenauer– e Italia –Alcides de Gasperi–, la coyuntura favoreció la instalación de la Internacional Demócratacristiana, a la cual adhirió el Partido Demócrata Cristiano chileno fundado en 1957, producto de la fusión del Partido Conservador Socialcristiano y la Falange Nacional.

En las parlamentarias de ese año, su líder, Eduardo Frei, fue electo con la primera mayoría como senador por Santiago, plataforma que lo proyectaría como candidato presidencial. La nueva tienda solo irá en ascenso desde las elecciones presidenciales de 1958 en que Frei llegó en tercer lugar detrás de Salvador Allende candidato del FRAP y del ganador, Jorge Alessandri, líder de la coalición conservadora-liberal.

Al respecto, resulta interesante observar cómo las coaliciones políticas convergieron en alianzas que dejaron atrás el fraccionamiento, dando paso a articulaciones políticas que tuvieron en las elecciones de 1958 su estreno. Así, para ese año el PS se reunió –PS de Chile más PS Popular– y junto al PC –ahora en la legalidad– se unen en el Frente de Acción Popular, FRAP y el PDC se presentó solo así como también el PR<sup>92</sup>.

## Reformas electorales

La década del cincuenta fue escenario de importantes reformas electorales que generaron un punto de inflexión en la tendencia natural a una mayor participación ciudadana y a un fortalecimiento gradual de la democracia y sus instituciones.

---

<sup>91</sup> Ibid., pp.264-288

<sup>92</sup> Moulian, Tomás, El contexto de la elección presidencial de 1964, en Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista, a 50 años de la «revolución en libertad», Carlos Huneeus y Javier Couso (Editores), Ed. Universitaria, 2016, pp.26-28

Un primer hito en este proceso fue la incorporación de las mujeres a la vida política –ya lo podían hacer desde 1935 en las elecciones municipales– permitiendo su participación en las elecciones parlamentarias y presidenciales, en virtud de la ley 9.292 de 1949. Sin duda fue un gran adelanto el incorporar al 50% de los ciudadanos a la toma de decisiones. De hecho, en las presidenciales de 1946 habían sufragado 477.785 personas. En las de 1952, estreno electoral de las mujeres, ese número se duplicó, votando 954.131 ciudadanos y en las de 1958, votó 1.235.552.

Hay que considerar que la inscripción electoral no era obligatoria, sino hasta 1962, y la abstención promediaba el 20% por lo que el número potencial de electores y electoras era mucho mayor<sup>93</sup>.

Un segundo hito comenzó a desarrollarse en aquel mismo momento en el Congreso cuando se debatió la sustitución de la cédula electoral particular que cada partido emitía por una cédula electoral única emitida y rotulada por el Estado que permitía obstaculizar el fraude y el cohecho. Este primer intento fue iniciado en 1951 por el PS, la Falange, el P. Democrático y los Agrario-Laboristas, liderados por el diputado falangista Jorge Rogers. La iniciativa no prosperó sino hasta comienzos de 1958, cuando en vísperas de las presidenciales de ese año, diversas fuerzas políticas, PDC, PS, PR y Agrario-Laboristas conformaron un Bloque de Saneamiento Democrático destinado a reformar el escenario electoral. Una de esas medidas fue retomar el proyecto Rogers y en mayo aprobar y promulgar la ley 12.889, que incluyó la nueva cédula electoral única<sup>94</sup>.

Esta reforma que aseguraba el voto libre y secreto, terminando con los «sobres brujos», claramente fue un perfeccionamiento del sistema electoral y de la democracia, tanto como una estrategia para limitar las capacidades electorales de los partidos de derecha, particularmente de su electorado capturado secularmente, los trabajadores campesinos. Asimismo, si bien constituyó un duro golpe para conservadores y liberales, los alegatos fueron más bien en los medios de prensa del sector, más que en el propio Congreso. Nadie quería

---

<sup>93</sup> Nazer, Ricardo y Jaime Rosenblitt, Electores, sufragio y democracia en Chile: una mirada histórica, Revista Mapocho, Dibam, N°48, segundo semestre 2000, pp.220 y 227

<sup>94</sup> Gamboa, Ricardo, Reformando reglas electorales: la cédula única y los pactos electorales en Chile (1958-1962), Revista de Ciencia Política, PUC, vol.31, N°2, 2011, p.170

parecer partidario o defensor de prácticas electorales fraudulentas asociadas a la antigua papeleta de votación<sup>95</sup>.

Un tercer hito lo constituye la reforma del año 1962 que permitió simplificar los procedimientos de inscripción electoral y estableció la obligatoriedad de la inscripción en los registros. Incluso la inscripción estaba asociada a la posibilidad de realización de trámites ciudadanos en el sistema público. La medida incrementó la inscripción ciudadana en los registros, expandiéndose el electorado. En los años anteriores a la reforma el aumento de inscritos avanzó lentamente, del orden de 100 mil en cada elección. Los inscritos en 1961, año de elecciones parlamentarias, eran 1.858.980. Luego de la reforma de 1962, para las elecciones de 1964 había inscritos 2.915.220 ciudadanas y ciudadanos de un potencial de 4.105.944<sup>96</sup>.

Las reformas permitieron a los partidos una mejor capacidad de maniobra en el campo y en la instalación de sus propuestas de reforma agraria, particularmente dirigidas al trabajador campesino asalariado, más receptivo al cambio y a votar por los partidos pro reforma como el PC, el PS y el PDC, que el inquilino o el pequeño propietario o mediero, más arraigado al trato tradicional del terrateniente y a votar por su sector.

A partir de las reformas de 1958 y con el regreso legal del PC al escenario político –que nunca abandonó por cierto– los partidos orientaron su trabajo a este nuevo electorado impulsando organizaciones colectivas y sindicatos campesinos. Señala Avendaño: «...la aprobación de la ‘cédula única’ tendió a incentivar la competencia entre los partidos, principalmente entre el PDC y los que integraban el FRAP, para conquistar un electorado hasta ese momento ‘cautivo’ del cohecho y del control que ejercían los grandes terratenientes»<sup>97</sup>.

Ambas iniciativas tenían sus estrategias y si bien apuntaban a la realización de las reformas estructurales en el campo, diferían en los métodos y en los objetivos últimos. El PC con el apoyo del PS se abocaron a la organización sindical del campesino asalariado como un eslabón de la lucha junto al trabajador industrial urbano, la «alianza obrero-campesina». En esa línea realizaron el primer Congreso Nacional Campesino en mayo de 1961 en que se constituyó

---

<sup>95</sup> *Ibíd.*, p.172

<sup>96</sup> Nazer y Rosenblitt, *op cit*, pp.221 y 227

<sup>97</sup> Avendaño, *op cit*, p.188



la Federación Nacional Campesina e Indígena, cuyos militantes socialistas denunciaban los intentos de la Iglesia y del PDC por proponer una reforma agraria burguesa que mantenía el orden tradicional de explotación al campesino con ayuda del imperialismo<sup>98</sup>. Por su parte, los comunistas relativizaban esa postura, señalando, como consigna Avendaño: «que no debían ser expropiados aquellos terratenientes que estaban produciendo adecuadamente sus predios (...) Nuestro partido –se decía en un artículo– sugiere que no se expropien las tierras de los campesinos medios o ricos que no sean latifundios y que a los latifundistas expropiados se les deje una cantidad de tierra para que vivan y trabajen en ella»<sup>99</sup>.

El PDC en tanto, junto a la Iglesia Católica se dedicaba a la formación de dirigentes campesinos y a realizar estudios sobre la realidad del hábitat campesino, como ya lo venía haciendo desde el Congreso Católico de la Vida Rural, en abril de 1957<sup>100</sup>. La educación y la capacitación eran prioritarias para los demócratacristianos y en 1960 se fundó la Unión de Campesinos Cristianos, que asesoraba técnica y políticamente a las organizaciones miembros. Sus horizontes de acción se expandieron cuando la Iglesia partió su propio proceso de reforma agraria en 1962, apoyando el proceso, de manera de constituirse en alternativa a las organizaciones campesinas comunistas.

Un aspecto interesante de resaltar, es el rol de las comunicaciones en facilitar la llegada de información y noticias y como medio para instalar ideas políticas. Esto fue aprovechado por derecha e izquierda a través de prensa y radio fundamentalmente. Durante la década de los cincuenta la radiofonía nacional experimentó un gran desarrollo en aspectos técnicos, como la potencia de las transmisiones y la llegada de las cintas magnetofónicas, como también en cuanto a contenidos, por ejemplo, los programas de noticias al instante –posibles muchas veces gracias a la expansión de la telefonía– y los de comentarios, análisis y entrevistas políticas. Los radios más importantes como Minería, Agricultura (perteneciente a la SNA), Cooperativa, tenían extensa cobertura urbana y rural y destacaban analistas políticos de fuste y prestigio como Luis Hernández Parker. De hecho, él moderó el primer debate radial de candidatos presidenciales en 1958 en que participaron Eduardo Frei, Luis Bossay y Salvador Allende.

<sup>98</sup> Ibid., pp.192-193

<sup>99</sup> Ibid., p.193

<sup>100</sup> Moreno, op cit, p.43

Por la época en Chile existían más de 750 mil aparatos receptores de radio, cifra que a fines de la década del sesenta llegaría a los 5 millones, gracias a la calidad de las transmisiones vía satélite que revolucionaron las comunicaciones de la década y también gracias a la comodidad para el auditor de contar con nuevos aparatos portátiles, las radios transistor, que se masificaron exponencialmente a propósito del campeonato mundial de fútbol realizado en Chile a mediados de 1962 y que llegaron rápidamente al campo. Para una población con alto porcentaje de analfabetismo como la rural, la radio fue una ventana al mundo y a su propio país. Señalaba Hernández Parker por entonces: «He visto labradores que, mientras araban un potrero, llevaban un transmisor a pilas en la yunta de los bueyes»<sup>101</sup>. Como sintetiza Correa, empezando los años sesenta: «junto con la llegada de pautas urbanas al mundo rural, a través de la radio y de la presencia de buses rurales, los partidos de izquierda y la Democracia Cristiana penetraron por primera vez en forma exitosa y masiva el mundo rural»<sup>102</sup>.

A fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, el país se encontró en un escenario político y social que permitió un debate profundo sobre la reforma agraria que finalmente llegaría a puerto, y a través de la propia institucionalidad democrática. En síntesis podemos consignar que en el plano internacional a fines de los años cincuenta la situación del mundo rural se ha vuelto un tema recurrente y objeto de análisis a nivel de instituciones de estudios económicos como Cepal, organismos internacionales como la FAO y políticas estratégicas enmarcadas en la Guerra Fría, como la Alianza para el Progreso; así como también, la tenencia de la tierra y la situación de los trabajadores campesinos constituyen el objetivo de variados modelos de reforma agraria que ocurren en el continente simultáneamente y en otras latitudes como Asia y Europa.

Del mismo modo, a nivel interno, la década del cincuenta fue prolífica en la realización de estudios determinantes en el diagnóstico acabado de la realidad campesina y de la productividad de la agricultura nacional y su lugar en el proceso de desarrollo económico y social del país. Así lo consignan los trabajos de la Geografía Económica de Chile de la Corfo y los estudios cepalianos de Aníbal Pinto y Jorge Ahumada, entre otros. En este sentido, la modernización capitalista impulsada por la sustitución de importaciones, la labor productiva y de

---

<sup>101</sup> Morel Consuelo, Isabel Zegers e Ignacio Vicuña, Historia de la radio en Chile, tomo I, Escuela de Artes de la Comunicación, PUC, 1975, p.154

<sup>102</sup> Correa, Sofía, Con las riendas..., op cit, p.279

apoyo al sector privado de la Corfo, la industrialización del país, la ampliación de la infraestructura de las comunicaciones, el rol de los penetrantes nuevos medios de comunicación y la generación de mercados de consumidores urbanos cada vez más importantes, dejó en evidencia el atraso secular en que se encontraba el mundo del campo.

Por otro lado, a nivel político, a fines de la década el escenario presenta partidos pro reforma –los dos de izquierda, PS y PC– y uno nuevo, el PDC –que trae toda una concepción comunitaria y humanista cristiana sobre la sociedad y que sintoniza con la realidad campesina–, con estrategias de comunicación y de acercamiento al mundo campesino. Ello se potencia, al concretarse reformas en el ámbito electoral –cédula electoral única– que de alguna manera permiten «liberar» un electorado cautivo por los partidos de la derecha –Conservador y Liberal–, que representan parlamentariamente los intereses de los dueños de la tierra, obstaculizando el cohecho y el fraude electoral. Esta modificación del escenario electoral tiene que ver con el fin de la llamada «ley maldita» que proscribió por una década al PC, el derecho a voto efectivo para las mujeres, la reunificación de las facciones del PS y la obligatoriedad de inscripción en los registros electorales para todos los ciudadanos y ciudadanas. En otras palabras, la paulatina democratización de la sociedad y de sus instituciones fue construyendo un momento crítico que desató un proceso que se volvería ya inevitable.

Asimismo, dentro del ámbito interno, un actor clave de la sociedad y en la historia del país como la Iglesia Católica, en sintonía con los nuevos tiempos inaugurados por Juan XXIII y el Concilio Vaticano II y sintetizando la propia preocupación de determinados pastores por la realidad de injusticia en el campo, consolida su propio análisis y lleva a cabo acciones concretas en los campos, en orden a organizar a los campesinos y educarlos en sus derechos, llegando incluso a realizar una reforma agraria en sus propiedades agrícolas, alejándose de la histórica grey conservadora y acercándose a una nueva, la demócratacristiana.

Por último, la coyuntura económica para el agro a fines de la década era negativa, cayendo en 1960 el producto real agrícola en un 9% respecto del año anterior y la tendencia siguió así, hasta 1966 en que el producto agrícola alcanzaría los niveles de 1959. Todo lo cual implicó que la importación de alimentos debió mantenerse<sup>103</sup>.

<sup>103</sup> Rodríguez Weber, Javier, Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009) Historia de su economía política, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Dibam, 2017, p.212.

## La Reforma Agraria del Presidente Jorge Alessandri

El 4 de septiembre de 1958 se verificaron las elecciones presidenciales en que participaron Eduardo Frei representando al PDC que obtuvo un 20,7% de los votos; Luis Bossay, del PR con un 15,6%; Antonio Zamorano, el «cura de Catapilco» que alcanzó un 3,3%, Salvador Allende en representación del FRAP (PC más PS) que alcanzó un 28,6% y Jorge Alessandri, quien resultó vencedor con el 31,6% de la votación<sup>104</sup>.

Como consignamos antes, la atmósfera política del país anunciaba vientos de cambio en distintas latitudes y la reforma agraria aparecía como un proceso ineludible, dadas las presiones de los partidos opositores de centro e izquierda, incluidos los radicales que tiempo después integrarían el gobierno de Alessandri. Si añadimos los procesos agrarios en la región, la reforma agraria de la Iglesia católica local y la iniciativa de la Alianza para el Progreso de Kennedy, la administración de Alessandri tuvo que abocarse a tomar cartas en el asunto. Más aún cuando la oferta de recursos financieros y asesoría que prometía Estados Unidos, y que resultaban imprescindibles para la modernización capitalista que orientaba a Alessandri, estaba anclada a la realización de reformas estructurales, la agraria en primer lugar.

La idea de reforma agraria de los partidos de gobierno –liberal y conservador– en un comienzo estaba orientada a construir una legislación que modernizara el campo y estimulara la producción, sin considerar el tamaño de los predios y promediando su productividad de acuerdo a zonas determinadas. Además, los propietarios tendrían el derecho a recurrir a los tribunales y que el pago diferido por sus propiedades salvaguardara el efecto inflacionario. De la situación social del campesinado no había mayor análisis. Debía ser, señalaba la SNA, «el Estado [el que] se preocupara de la educación, la salud y la vivienda del trabajador agrícola, tal como lo hacía con el obrero urbano»<sup>105</sup>.

Considerando la necesidad de aumentar el consumo y movilizar la capacidad productiva del país, resultaba fundamental incorporar al campesinado al mercado adquisitivo de los productos de la industria y del comercio. «Este argumento será uno de los que llevarán a los industriales y comerciantes chilenos

---

<sup>104</sup> Arancibia, Patricia, La elección presidencial de 1958, en, Camino a la Moneda, las elecciones presidenciales en la historia de Chile 1920-2000, Ediciones Instituto de Historia PUC-Centro de Estudios Bicentenario, 2005, p.298

<sup>105</sup> Correa Sutil, et al, Historia del siglo XX, op cit, p.223

de la época a apoyar la Reforma Agraria, separándose de los planteamientos de la Sociedad Nacional de Agricultura», añade Rafael Moreno<sup>106</sup>.

En su mensaje ante el Congreso Nacional en mayo de 1960, Alessandri señaló que

...toda verdadera Reforma Agraria debe empezar, a juicio del Gobierno, por incorporar al dominio privado esta valiosa extensión de nuestro suelo (tierras pertenecientes al Estado y a las diversas instituciones del sector público), que no siempre están trabajadas de manera conveniente y cuya incorporación al dominio privado habrá de traer positivos beneficios, pues, es evidente que el propietario particular, contando con la debida asistencia técnica, sabrá explotarla de manera más útil para nuestro desenvolvimiento económico<sup>107</sup>.

Esta lógica llevó a potenciar la lánguida Caja de Colonización (DFL N°76, febrero 1960) como instrumento para la colonización de terrenos fiscales y la adquisición de terrenos a privados, incluso, se facultó al Presidente para expropiar terrenos en caso necesario, pero quedaban exentas las propiedades mayores a 300 has. de la zona centro norte del país y las mayores a 500 has. al sur del río Maule.

Estos primeros avances legislativos no entraban a cuestionar las grandes haciendas que concentraban la propiedad de la tierra, ya que la prioridad era generar nuevos propietarios en base a terrenos fiscales subutilizados o propiedades mal explotadas, ni prestaban atención al campesinado y sus condiciones de existencia. Generar más propietarios garantizaba la defensa del derecho de propiedad, señalaba El Mercurio, apoyando el proceso<sup>108</sup>.

Pero la inercia del movimiento desatado llevó a cuestionar el peso del interés público versus el interés privado. Y eso conducía indefectiblemente a revisar la Constitución Política del Estado. Como señala Avendaño: «En tal sentido, se podría decir que con la reforma agraria y luego con la modificación del artículo 10 en su número 10, de la Constitución Política de 1925, Alessandri hacía explícito algo que estaba implícito y que, con cierta frecuencia, los propios tribunales se encargaban de interpretar: la función social de la propiedad»<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> Moreno, op cit, p.51

<sup>107</sup> Garrido, José (ed), et al, Historia de la reforma agraria..., op cit, p.85

<sup>108</sup> Correa Sutil, Sofía, Con las riendas..., op cit, p.281

<sup>109</sup> Avendaño, op cit, p.234

La incorporación del Partido Radical como sustento político para el gobierno cuyos partidos ejes bajaron sus votaciones en las parlamentarias de 1961, consolidó la idea de avanzar en el proceso ya que el PR tenía históricamente un discurso pro reforma respecto de la cuestión agraria y así quedaba de manifiesto en su Convención de junio de 1961: acelerar las parcelaciones, aumentar la productividad, incrementar la tributación, expropiación de propiedades mal explotadas, entre otras.

### **Leyes de Reforma Constitucional al derecho de propiedad y de Reforma Agraria**

El Presidente Alessandri envió durante 1962 dos proyectos al Congreso: en enero la reforma constitucional sobre el derecho de propiedad y en mayo, la ley de reforma agraria.

La reforma a la Constitución entró al Senado con el objetivo de promover la conveniente división de la propiedad rústica y la constitución de la propiedad familiar. Señalaba el Mensaje del Ejecutivo:

Es necesario dar al proceso de división racional de tierras un ritmo más acelerado. Con este objeto el Gobierno y los partidos políticos que lo apoyan están dando ya término a los estudios pertinentes, que permitirán dictar todas aquellas normas que sean necesarias a fin de efectuar, en la mayor escala posible dentro de las condiciones económicas del país, una verdadera reforma agraria, con respeto al derecho y teniendo siempre en cuenta tanto los factores sociales como las circunstancias económicas<sup>110</sup>.

El artículo 10 N°10 de la Constitución consignaba la «inviolabilidad de todas las propiedades sin distinción alguna». La discusión se entrampó casi un año, mientras también se tramitaba en forma paralela el proyecto de ley de reforma agraria. La reforma incluyó en el texto constitucional que en el caso de expropiación «por causa de utilidad pública, predios rústicos abandonados o que estén manifiestamente mal explotados...», se pagará previamente al dueño por concepto indemnizatorio un 10% al contado y el saldo en cuotas anuales durante 15 años, con el interés que fije la ley<sup>111</sup>. El proyecto de reforma constitucional fue aprobado en ambas cámaras y promulgado en octubre de 1963 como Ley N°15.295.

---

<sup>110</sup> Garrido, José (ed), et al, op cit, p.127

<sup>111</sup> <http://bcn.cl/21fsg>

Por su parte, el proyecto de ley de Reforma Agraria<sup>112</sup> comenzaba relativizando el derecho de propiedad en su art.1: «El ejercicio del derecho de propiedad sobre un predio rústico está sometido a las limitaciones que exijan el mantenimiento y progreso del orden social». Y el art.3 definía los objetivos de la reforma de Alessandri: «...llevar a cabo una reforma agraria que permita dar acceso a la propiedad de la tierra a quienes la trabajan, mejorar los niveles de vida de la población campesina, aumentar la producción agropecuaria y la productividad del suelo».

A su vez, el art.11 creó una importante institución, la CORA, Corporación de la Reforma Agraria sucesora de la Caja de Colonización Agrícola, destinada a

...promover y efectuar la división de predios rústicos, de acuerdo con las necesidades económicas del país y de cada región, reagrupar minifundios; formar villorrios agrícolas y centros de huertos familiares; crear centros especiales de producción agropecuaria; promover y efectuar la colonización de nuevas tierras; proporcionar a sus parceleros y asignatarios, y a las cooperativas formadas por ella, el crédito y la asistencia indispensable a los fines de la explotación, por el tiempo necesario para asegurar su buen resultado, y las demás que señalen las leyes.

Asimismo, el artículo 12 creaba el Instituto de Desarrollo Agropecuario, Indap, con el objeto de asesorar técnicamente a los beneficiarios del proceso de distribución de tierras y en la organización de los campesinos para administrarlas y explotarlas.

El contenido sustancial de la ley lo constituyen los artículos 15, 16 y 17: El artículo 15 consigna qué tipo de propiedades rurales son de utilidad pública y por tanto susceptibles de expropiación:

a) Los predios abandonados, como también aquellos que estén notoriamente mal explotados y por debajo de los niveles adecuados de productividad, en relación a las condiciones económicas predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades; b) Hasta la mitad de los terrenos que se rieguen por medio de las obras que ejecute el Estado, siempre que el predio sea superior a una unidad económica y que ésta no sea dañada por la expropiación; c) Los que por razones de deudas insolutas se hayan adjudicado en remate público a instituciones de crédito; d) Los predios que pertenezcan a personas jurídicas de derecho público o privado que los exploten en cualquiera forma que no sea directa; e) Los predios arrendados que no cumplan con lo dispuesto en el artículo 46° de la presente ley; f) Los predios que la Corporación de la Reforma Agraria estime indispensable adquirir para completar un determinado

<sup>112</sup> <http://bcn.cl/1vqcf>

programa de división y que le hayan sido ofrecidos en venta, o que pertenezcan a alguna de las instituciones a que se refiere el D.F.L. N° 49, de 1959, cuando tengan defectos graves en sus títulos de dominio; g) Los terrenos de ñadis, vegas permanentemente inundadas o pantanos y los terrenos salinos susceptibles de trabajo de desecación y mejoramiento, como también aquellos que hubieren sido seriamente dañados por la erosión o por la formación de dunas. En estos últimos casos será necesario el informe previo del Ministerio de Agricultura. Los terrenos expropiados en conformidad a esta letra no podrán ser divididos ni entregados a particulares mientras no se efectúen las obras de saneamiento y mejoramiento previstas al acordarse la expropiación; h) Los predios rústicos declarados «minifundios» por el Ministerio de Agricultura, para el solo efecto de reagruparlos y redistribuirlos preferentemente entre los ex propietarios que deseen asignarse nuevas unidades...

entre otras tierras del sur del país ricas en bosques y con características de parques nacionales. Lo importante para efectos de nuestro tema son los predios agrícolas.

El artículo 16 establece, en lo medular, que para los fines de la Reforma Agraria, decláranse de utilidad pública y autorízase la expropiación de los predios rústicos no incluidos en la enumeración del artículo anterior, siempre que las expropiaciones se acuerden para ejecutar un Plan de Desarrollo Regional Agrícola y que los predios sean susceptibles de una división adecuada, o que se trate de complementar la división de otro predio.

Artículo 17°- Para el cumplimiento de sus fines, la Corporación de la Reforma Agraria deberá aplicar las reglas de expropiación establecidas en las letras a), b), c), d) y e) del artículo 15°, y en el artículo 16° fundamentalmente al «latifundio». Se entenderá por «latifundio», para estos efectos, aquel inmueble rústico perteneciente a persona natural cuyo valor exceda al de 20 «unidades económicas». Lo relevante de este artículo es la constatación y definición de la existencia del latifundio, y su posibilidad de expropiación de acuerdo a la norma.

La ley de Reforma Agraria N°15.020, fue promulgada en noviembre de 1962.

De acuerdo a Rafael Moreno, el cuerpo legislativo compuesto por la reforma constitucional y la ley de reforma agraria modificaron cuestiones sustanciales no solo en términos legales y constitucionales, sino simbólicas y políticas como lo es la relativización del derecho de propiedad, ahora sujeto a su función social, en particular, de la tierra y las aguas para su cultivo. Este fue probablemente, junto a la institucionalidad creada, CORA e Indap, lo más trascendental de este proceso. Los campesinos deberían esperar algún tiempo



para convertirse también en protagonistas. Si bien en la ley de reforma de Alessandri estaba considerada la obligatoriedad de crear escuelas en los predios con más de 100 niños, esto no ocurrió y buena parte de lo consignado en la ley tampoco, debido a las complejidades de su implementación, y el corto periodo restante de gobierno del presidente Alessandri<sup>113</sup>.

Cabe señalar que la dirigencia de la Sociedad Nacional de Agricultura compartía la idea de una reforma agraria que modernizara y por ende aumentara la producción y la productividad de los campos. Pero respecto de los grandes predios, los latifundios que señala la ley, los agricultores consideraban que la estructura de propiedad chilena era muy diferente a lo que ocurría en otros países de la región y no era necesario cuestionarla. Había que distribuir tierras fiscales y comprar si algún propietario deseaba vender su propiedad. La misma situación respecto de los campesinos y sus condiciones de existencia. Que el Estado se haga cargo de ellos, como lo hace con el obrero urbano.

Durante la tramitación de los proyectos del Presidente Alessandri, el dirigente de la SNA, Recaredo Ossa, señalaba en las páginas de la revista *El Campesino*, órgano oficial del gremio, que «la reforma agraria ya ha pasado a tener un contenido político y, por qué no decirlo, es la bandera del marxismo con la que pretenden quebrantar el poder político, social y económico de los latifundistas...»<sup>114</sup>. La elite agricultora nunca cuestionó el orden patronal paternalista «por lo que no aceptaron la sindicalización campesina, a la que constantemente identificaron con penetración comunista en los campos»<sup>115</sup>.

No toda la SNA compartía el rechazo a las ideas de reforma ni la legislación en debate parlamentario, muchos de sus asociados preferían apoyar la iniciativa del presidente Alessandri en la perspectiva de formar una clase media rural de propietarios que permitiera amortiguar cambios más revolucionarios. Además, un proceso de esas características permitiría recibir los financiamientos norteamericanos de la Alianza para el Progreso, condicionados a su realización.

En resumen: «...casi el 70% de la tierra subdividida durante el gobierno de Alessandri correspondió a propiedades públicas o semifiscales; el 30% restante

---

<sup>113</sup> Moreno, Rafael, op cit, pp.56-61

<sup>114</sup> Avendaño, Octavio, op cit, p.240

<sup>115</sup> Correa Sutil, Sofia, Con las riendas..., op cit, p.276

pertenecía a terratenientes que decidieron vender sus propiedades al Estado. De modo que su impacto en el mundo rural fue muy reducido»<sup>116</sup>.

En conclusión, durante la primera mitad del siglo XX la situación del campo chileno, en cuanto a la estructura de propiedad y las formas de vida de los trabajadores al interior de las haciendas y latifundios no difería de lo que ocurría el siglo anterior. Una institución económica, social y política que comenzó a ser objeto de análisis técnico por su rol en el aparato productivo del país y también de análisis político y social por la trascendencia que tenía en la perpetuación de inequidades sociales y equilibrios políticos dadas las derivadas electorales que implicaba el control de la elite terrateniente sobre el voto campesino.

Fue a partir de los años cincuenta que los escenarios internacionales y locales se alinearon para poner en tela de juicio la situación del campo, el rol de la agricultura en la dinámica económica, su compatibilidad con el proceso industrializador y también de la estructura de propiedad como freno a la productividad. Asimismo, fue cuestionada la estructura de relaciones sociales y económicas de la gran propiedad como freno a la democratización y ciudadanización de sus trabajadores. Paradójicamente fue un gobierno de derecha el que inició el proceso de reforma agraria en el país, articulando legislación e instituciones que, en sintonía con los aires de cambio inevitable que respiraría toda la sociedad, permitirían que el proceso fuera profundizado por la siguiente administración del demócratacristiano Eduardo Frei Montalva.

## Bibliografía

**Ahumada, Jorge**, En vez de la miseria, Editorial del Pacífico, 1958

**Arancibia, Patricia**, La elección presidencial de 1958, en, Camino a la Moneda, las elecciones presidenciales en la historia de Chile 1920-2000, Ediciones Instituto de Historia PUC-Centro de Estudios Bicentenario, 2005

**Avendaño Octavio**, Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile 1946-1973, Representación de intereses, gradualismo y transformación estructural, LOM, 2017

-----, El papel que jugaron los partidos políticos, Dossier 50 años de la Reforma Agraria, Le Monde diplomatique, junio 2017

**Balmaceda, Manuel José**, Manual del hacendado chileno. Instrucciones para la dirección i gobierno de los fundos que en Chile se llaman haciendas, Santiago, Imprenta Franklin, 1875

**Bauer, Arnold J.**, Expansión económica en una sociedad tradicional: Chile central en el siglo XIX, Revista Historia, PUC, N°9, Stgo., 1970

**Bengoa, José**, Haciendas y Campesinos, Historia social de la agricultura chilena, Ediciones Sur, Colección Estudios Históricos, tomo II, 1990

**Cámara de Diputados**, sesión 29 de enero 1947, Sesiones extraordinarias 1946-47

**Campos Harriet, Fernando**, Historia Constitucional de Chile, Ed. Jurídica, 1992

**Cavallo, Ascanio**, Memorias Cardenal Raúl Silva Henríquez, Ediciones Copygraph, tomo I, 1991

**Corfo**, Geografía Económica de Chile, Fundación Pedro Aguirre Cerda, tomo II, 1950

**Correa, Sofía, et al**, Historia del siglo XX chileno, Ed. Sudamericana, 2001

**Correa Sutil, Sofía**, Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX, DeBolsillo, 2011

**Chaparro Ruminot, Leoncio**, Colonización y reforma agraria. Hacia una distribución más justa de la tierra en Chile, Imp. Nascimento, 1932

**Chonchol, Jacques**, Reforma Agraria, la revolución chilena en el campo, Dossier 50 años de la Reforma Agraria, Le Monde diplomatique, junio 2017

-----, Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora, FCE, 1994

**Gamboa, Ricardo**, Reformando reglas electorales: la cédula única y los pactos electorales en Chile (1958-1962), Revista de Ciencia Política, PUC, vol.31, N°2, 2011

**Gil, Federico G.**, El sistema político de Chile, Ed. Andrés Bello, 1969

**Grove, Marmaduke**, Reforma Agraria. La tierra para el que la trabaja. Folleto, Departamento de Publicaciones, Secretaria Nacional de Cultura, Partido Socialista, 1939

**Haindl R., Erik**, Chile y su desarrollo económico en el siglo XX, Ed. Andrés Bello, 2007

**INPROA**, Reforma agraria de la Iglesia en Chile, 1977

**Kennedy, John F.**, Discurso en la Casa Blanca ante cuerpo diplomático latinoamericano, 13 de marzo, 1961, en Alianza para el Progreso, documentos básicos, s/f

**Morel Consuelo, Isabel Zegers e Ignacio Vicuña**, Historia de la radio en Chile, Escuela de Artes de la Comunicación, PUC, tomo I, 1975

**Moreno Rojas, Rafael**, Sin reforma agraria no habría sido posible, Memorias de la Reforma Agraria Chilena 1958-1970, Ed. Copygraph, 2013

**Moulian, Tomás**, El contexto de la elección presidencial de 1964, en Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista, a 50 años de la «revolución en libertad», Carlos Huneeus y Javier Couso (Editores), Ed. Universitaria, 2016

**Nazer, Ricardo y Jaime Rosenblitt**, Electores, sufragio y democracia en Chile: una mirada histórica, Revista Mapocho, Dibam, N°48, segundo semestre 2000

**Olavarría Bravo, Arturo**, Chile entre dos Alessandri. Memorias políticas, tomo I, Ed. Nascimento, 1962

**Oszlack, Oscar**, La trama oculta del poder. Reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973, LOM, 2016

**Pinochet Le-Brun, Tancredo**, Inquilinos en la Hacienda de su Excelencia, 1916

**Pinto Santa Cruz, Aníbal**, Chile, un caso de desarrollo frustrado, Editorial Universitaria, 1959

**Rodríguez Weber, Javier**, Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009) Historia de su economía política, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Dibam, 2017

**Salas, Francisca**, La reforma agraria de la jerarquía católica chilena: una lectura socio-política sobre el catolicismo institucional entre 1958 y 1964, Nuevo mundo, Mundos nuevos [en línea], octubre, 2016 <http://nuevomundo.revues.org/69693>

**Valencia Avaria, Luis**, Constitución de 1925, Anales de la República, Imp. Universitaria, tomo I, 1951

**Vial Correa, Gonzalo, et al**, Historia del Senado de Chile, Ed. Andrés Bello, 1995

-<http://bcn.cl/21fgs>

-<http://bcn.cl/1vqcf>





# Un proceso global, profundo, controvertido e irreversible: Reforma Agraria 1964 – 1967

*María Teresa Corvera Vergara\**

## Introducción

Chile está desconcertado. Tras largos meses de expectación se encuentra frente a un proyecto de reforma agraria que puede remodelar el país y transformar radicalmente la relación del hombre a la tierra. El cambio es tan rápido y profundo que puede llamarse revolucionario. ¿Es posible encarar con serenidad esta revolución? ¿Es posible hablar de ella sin defender ni atacar? ¿Es posible ser solidario de todos cuando la sociedad está dividida en sus apreciaciones y cuando los intereses se oponen violentamente entre sí?<sup>1</sup>

Así editorializaba la Revista Mensaje a comienzos del año 1966, reflejando el ambiente y las preocupaciones existentes en el país solo semanas después que el proyecto de ley de reforma agraria ingresara al Congreso Nacional. Sin duda existía conciencia que con él se apuntaba a una modificación en el sistema de tenencia de la tierra, que significaría un cambio profundo en la sociedad chilena y en las relaciones sociales que en ella se establecían. En efecto, con este componente fundamental del programa de gobierno de Eduardo Frei Montalva, estaba en juego mucho más que un aspecto de un proyecto de desarrollo económico. La reforma agraria que se proponía al país contenía consideraciones de orden social, político y cultural que pesaban tanto o más que los aspectos económico - productivos.

En este capítulo se presenta una breve revisión de los principales contenidos de la Ley de Reforma Agraria, en especial de aquellos aspectos más rebatidos y cuestionados, intentando transmitir el ambiente en que se dio el intercambio y debate de ideas, que se reflejaba en gran medida en el la discusión parlamentaria y la prensa de la época. El artículo se focaliza en el periodo comprendido entre noviembre de 1964, momento en el que asume el presidente Eduardo Frei

---

\* Economista, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional.

<sup>1</sup> Una Reforma Desconcertante, Editorial Revista Mensaje, N°146: enero-febrero 1966.

Montalva, hasta julio del año 1967, mes en el que finalmente se publica la Ley N° 16.640, sobre Reforma Agraria.

## 1. Las condiciones iniciales

Eduardo Frei asume como presidente de Chile dispuesto a cumplir con un ambicioso programa de gobierno que, bajo el sugestivo título de Revolución en Libertad, incorporaba como pieza fundamental el impulso de un proceso de reforma agraria en el país: «El pueblo votó por una transformación de las condiciones de vida y de producción en el campo chileno, porque se lleve a cabo una Reforma Agraria profunda y por la incorporación del trabajador del agro a los beneficios de nuestro desarrollo»<sup>2</sup>. Aun cuando se trataba de una decisión respecto a la cual se anticipaban fuertes resistencias, al momento de asumir el nuevo gobierno era posible percibir un apoyo bastante extendido a esta idea, en algunos casos con mucha convicción y en otros más bien por conveniencia, estrategia e incluso resignación.

En la discusión parlamentaria el diputado Julio Silva Solar sintetiza muy claramente la extensión y magnitud del acuerdo existente en el país, al momento en que entrega a la Sala el informe de la Comisión de Agricultura: «En Chile, la idea de la reforma agraria ha adquirido una gran fuerza. La inmensa mayoría del país está convencida de que debe hacerse. Sus enemigos son una ínfima minoría. Todo el pueblo está con la reforma agraria. En los programas de Frei y Allende figuraba como cuestión principal». Agregando luego,

Todos los obispos de Chile, en una Pastoral colectiva de marzo de 1962, sobre la situación de los campesinos, se pronuncian contra lo que califican de 'hiriente desproporción que existe en la distribución de la tierra cultivable de nuestro país', y agregan: 'Los males provenientes del latifundismo han influido de diversas maneras en la depresión del campesinado'. Es tal la fuerza de la reforma agraria en nuestro país, que ni siquiera los partidos de Derecha, las sociedades agrícolas, entre ellas la Sociedad Nacional de Agricultura, u órganos de prensa como «El Mercurio», se confiesan enemigos de la reforma agraria<sup>3</sup>.

No es necesario extenderse en las condiciones imperantes en el campo chileno, lo que ya ha sido ampliamente tratado en el capítulo anterior. Sin

---

<sup>2</sup> Eduardo Frei, Mensaje del Presidente Eduardo Frei ante el Congreso Pleno, Santiago, Chile, 21 de mayo de 1965.

<sup>3</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 16.640, p. 326.



embargo, sí parece conveniente hacer una breve mención a ciertas condiciones en las que asume el presidente Frei, ya que serán determinantes en la evolución de la discusión del proyecto y en el contenido definitivo de la ley. Las campañas para la elección presidencial de 1964 dieron al tema de la reforma agraria un lugar destacado. Las alternativas realmente eran dos: Eduardo Frei o Salvador Allende, y ambos candidatos se comprometían con drásticos cambios estructurales en el sector agrario chileno, con expropiaciones y una nueva distribución de las tierras. Esto, a pesar que en la mayoría de los países latinoamericanos este tema había perdido vigencia a mediados de los años sesenta.

En Chile ya se contaba con una ley de Reforma Agraria, la Ley N° 15.020, publicada en 1962 bajo el mandato del presidente Jorge Alessandri<sup>4</sup>. Este cuerpo normativo, llamado por algunos la «ley del macetero» aludiendo a su escasa utilidad para llevar a cabo una reforma agraria significativa, permitió, además de instalar la importancia del tema crear una institucionalidad de apoyo, que luego cumpliría un rol muy relevante, la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Con aquella primera reforma se había introducido la posibilidad de expropiar determinados predios, incluyendo entre ellos aquellos abandonados o mal explotados, y los de propiedad de personas jurídicas que no los explotaran directamente.

Con el propósito de viabilizar las expropiaciones, el presidente Alessandri propuso modificar la Constitución Política del Estado en lo relativo al derecho de propiedad. La reforma constitucional publicada bajo su mandato en octubre de 1963<sup>5</sup>, estableció un sistema expropiatorio con pago diferido, con un 10% al contado y el saldo en cuotas anuales iguales dentro de un plazo no mayor a los 15 años. Esto fue considerado por el nuevo gobierno como un gran avance, aunque se entendía que la ley mantenía un conjunto de limitaciones que no hacían posible realizar un cambio masivo de la estructura de la propiedad de la tierra. En el Primer Informe de la Comisión de Agricultura de la Cámara se dieron los siguientes argumentos<sup>6</sup>:

---

<sup>4</sup> Ley N°15.020, Reforma Agraria, publicada el 27 de noviembre de 1962, <http://bcn.cl/1vqcf>

<sup>5</sup> Ley N°15.295, Modifica el número 10 del artículo 10° de la Constitución Política del Estado, publicada el 8 de octubre de 1963, <http://bcn.cl/21fgs>

<sup>6</sup> Historia de la Ley N° 16.640, Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados, Informe de la Comisión de Agricultura, p. 128 y ss.

- La ley no establecía un sistema de indemnización realmente aplicable, que considerando los derechos del propietario expropiado, apreciara «el interés de la colectividad en base a los nuevos conceptos de la función social de la propiedad, que permitan el pago de la indemnización de acuerdo con los recursos de que dispone el Estado...».
- Tampoco permitía procedimientos ágiles para la toma de posesión del bien expropiado, extendiendo el proceso por años y haciendo muy difícil la continuidad de los trabajos agrícolas en el predio objeto de la expropiación.
- No contemplaba, además entre las causales de expropiación, el exceso de superficie.

Se contaba entonces con una legislación que aunque insuficiente, permitió impulsar el proceso que desde las primeras semanas, adquirió dinamismo con expropiaciones de tierras mal explotadas y la preparación de la instalación de los asentamientos campesinos. La apertura de esta posibilidad en el gobierno de Alessandri fue considerada por un sector, como un verdadero caos:

El Gobierno de Jorge Alessandri, en circunstancias políticas nacionales e internacionales muy adversas, tal vez no tiene más alternativa que dejar a sus sucesores la triste herencia de una reforma agraria que contiene en germen los principios del proceso destructivo que viene después. El viejo refrán que dice: 'cría cuervos y te sacarán los ojos' se aplica por desgracia a lo ocurrido. Gobernantes y dirigentes colmados de buenas intenciones y de patriotismo ponen cuidadosamente el huevo que pasa a convertirse con los años en una criatura dañina capaz de arrasar la agricultura nacional. Muchos años después el intérprete pensará que a los dirigentes de la época les falta visión y tal vez coraje, pero el escenario que preside John F. Kennedy y en que el Presidente Alessandri -minoritario- encabeza un terremoteado país llamado Chile no tiene casi nada en común con lo que vivimos hoy<sup>7</sup>.

## **2. Primeras decisiones y márgenes de movilidad para avanzar**

Más allá de la voluntad y la convicción, al iniciar su gobierno el presidente Frei no contaba con los instrumentos que le hicieran posible impulsar, realmente, un proceso de reforma en el agro como el que había comprometido. Si bien, en el país ya se había

<sup>7</sup> Arturo Fontaine, *La tierra y el Poder, Reforma Agraria en Chile (1964-1973)*, Editorial Zig-Zag, Santiago, 2001, p.53.

instalado y aceptado la idea de las expropiaciones de tierras, como se ha visto, las restricciones existentes hacían muy difícil su implementación en la práctica.

Las posibilidades para la acción real se encontraban bastante limitadas. Una alternativa era esperar al menos un par de años para preparar, aprobar y poner en marcha una nueva ley que permitiera avanzar con lo propuesto. Sin embargo, se estimó que este camino no era una buena decisión en consideración al desconcierto que aquello podría generar entre quienes habían apoyado al gobierno por las medidas comprometidas y, por otro lado, porque se creaban las condiciones para que los grupos que se oponían a ellas se fortalecieran y ejercieran una mayor resistencia a través de un movimiento opositor organizado al proceso.

Frente a este escenario se tomó la decisión de avanzar en dos frentes simultáneamente. De un lado, con las expropiaciones, haciendo uso a pesar de las limitaciones, de los instrumentos existentes y, al mismo tiempo, con la preparación de un nuevo conjunto de normas que permitieran la realización del proceso proyectado con mayor flexibilidad para avanzar.

Era necesario generar las condiciones para que aquello se hiciera realidad. La participación activa de los campesinos era fundamental, por lo que la decisión adoptada debía acompañarse de un esfuerzo por movilizar su organización y por capacitarlos a lo largo de todo el territorio nacional. Los avances de esta primera etapa deberían hacer posible el objetivo de que los campesinos asumieran la responsabilidad productiva sobre las tierras que trabajaban desde siempre, «la tierra para el que la trabaja»; constituir una nueva estructura productiva y, demostrar que era posible aumentar la producción y mejorar la productividad.

Tomada la decisión de actuar era necesario definir los pasos a seguir. Ya existían dos importantes instituciones que serían pilares básicos del proceso: la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). En las primeras semanas de gobierno se realiza el traspaso a la CORA de todas las tierras de propiedad fiscal que estaban en manos de las instituciones dependientes del Estado<sup>8</sup>. Al mismo tiempo, y dado que ya se contaba con el derecho a expropiar en determinados casos, la CORA comenzó a hacer uso de la legislación existente y a negociar con los propietarios la adquisición de los predios.

---

<sup>8</sup> Diario La Nación, 28 de noviembre de 1964.

Un arma que resultó de gran utilidad en relación a los propietarios de tierras expropiables fue mostrarles que era conveniente para sus intereses llegar a un acuerdo, puesto que pronto se contaría con una nueva ley que permitiría expropiar sus propiedades en condiciones significativamente inferiores para ellos. Se le ofreció a quienes optaran por llegar a un acuerdo extrajudicial, que las indemnizaciones se les cancelarían con pagarés emitidos por la CORA, los que podrían ser utilizados para inversiones o negociados en el mercado financiero. Algunos propietarios aceptaron mientras otros optaron por continuar con el proceso de reclamaciones en los tribunales<sup>9</sup>.

Comenzó así el proceso de expropiación, siendo el primer caso el predio Lo Echevers visitado en diciembre de 1964, cuando se constata su estado de completo abandono. La propiedad es expropiada decidiéndose pagar la indemnización al contado, al valor del avalúo fiscal<sup>10</sup>. Otro conocido caso fue el del predio El Cerrillo, en Molina, arrendado y donde vivían 45 familias. Quien arrendaba esas tierras no había pagado a sus trabajadores, los que declararon la huelga y el arrendatario desapareció. La prensa relaciona mala explotación y conflicto social.

Otro hito de gran relevancia durante los primeros meses fue la decisión de actuar sobre tierras de propiedad del Servicio Nacional de Salud ubicadas en el Valle Choapa, organizándose en el lugar un gran operativo, con movilización de estudiantes y redes de apoyo que se dirigieron con el propósito de promover las ideas de la reforma agraria, los sindicatos y marcar presencia ofreciendo asistencia médica y legal. Algunos conflictos generó el hecho que en este sector el partido comunista contaba con gran apoyo y una organización de sindicatos campesinos, de los pocos que existían en ese momento en el país<sup>11</sup>. Fue este lugar donde se dio inicio, en forma masiva al proceso de reforma:

Ese valle, hasta ayer soñoliento y cansado, cuyos campesinos estaban sometidos a un régimen irracional de explotación desde hace muchos años, se está poniendo en movimiento (...) Por todas partes los hombres, mujeres y niños se ven en continuo movimiento colaborando en las labores agrícolas mucho más allá de los horarios normales de trabajo.

---

<sup>9</sup> Rafael Moreno, Sin Reforma Agraria no habría sido posible, Memorias de la Reforma Agraria Chilena 1958 - 1970, Ediciones Copygraph Ltda., Santiago, 2013, p. 217.

<sup>10</sup> Diario el Mercurio, 15 de enero de 1965.

<sup>11</sup> Diario El Siglo, 23 de enero de 1965

¿Qué ha pasado, señor Presidente? se ha entregado a los campesinos la explotación de la tierra bajo su propia responsabilidad y las labores se hacen bajo su propia decisión. 1.300 familias en 11 fundos con un total de 250.000 hectáreas. Se está empezando, señor Presidente a hacer una profunda reforma agraria, que no sólo le entrega la tierra a los campesinos que la trabajan, sino que permitirá que este valle fértil y de clima privilegiado aumente su producción agrícola para dar más alimento a los chilenos y más bienestar a los trabajadores<sup>12</sup>.

La Ley N° 15.020, no había sido utilizada para expropiar en el gobierno del presidente Alessandri. Más bien se había colonizado sobre tierras de propiedad fiscal, las que posteriormente eran entregadas a personas seleccionadas, que no necesariamente eran campesinos o habitaban en ellas. Por lo mismo, usar esta legislación para un fin distinto a lo que se había hecho en el gobierno anterior, provocó inquietud y alarma en ciertos sectores de la población, reviviéndose el debate que se había dado en el país a propósito de la reforma constitucional de 1963.

En marzo de 1965, y ya con un proceso de expropiaciones en marcha, se realizaron elecciones parlamentarias para renovar toda la Cámara de Diputados y la mitad del Senado. El resultado de esas elecciones causó un gran impacto, repercutiendo notoriamente en los acontecimientos posteriores. En efecto, contra todo pronóstico, la Democracia Cristiana pasó de 23 a 82 diputados, obteniendo el 42% de los votos, con lo que lograba controlar, por sí sola, la Cámara de Diputados. Además, consiguió aumentar el número de senadores, aunque en este caso sin alcanzar mayoría absoluta. Con estos resultados se abrían excelentes condiciones para acelerar con más fuerza las reformas prometidas. La derecha por su parte, golpeada fuertemente, bajó de 45 diputados a solo 9, sin lograr elegir un senador, ratificando así su debilidad y anunciando el fin de los partidos Liberal y Conservador. En el lado de la izquierda se llegó a 33 diputados, 18 comunistas y 15 socialistas, quedando representados por 5 senadores. El Partido Radical, que no formaba parte de ninguno de estos bloques, eligió 20 diputados y 3 senadores<sup>13</sup>. Por otra parte, paulatinamente, comenzaron a adquirir cierta presencia grupos extra parlamentarios. En efecto, en agosto de 1965, por ejemplo, se fundó el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, grupo que propiciando la lucha armada, también se inserta en el sector rural donde años más tarde adquiere una fuerte presencia con el Movimiento Campesino Revolucionario.

<sup>12</sup> Diputado Marino Penna M., Cámara de Diputados Sesión Ordinaria N° 16, 06 de julio de 1965.

<sup>13</sup> Rafael Moreno, op. cit., p. 131.

Los resultados de la elección parlamentaria afirman aún más la posibilidad de introducir cambios profundos en el agro chileno. No bastaba con una nueva ley de Reforma Agraria y una ley de Sindicalización Campesina como las que estaban en preparación, era necesario introducir una serie de otros cambios orientados a mejorar las condiciones laborales de los campesinos. Es por ello que durante gobierno de Frei Montalva se aprobaron 8 leyes orientadas a mejorar la situación de los campesinos y la realización del programa de gobierno<sup>14</sup>.

Entre estas normas destacan la Ley N° 16.250, publicada en abril de 1965, que iguala el salario mínimo agrícola con los industriales y establece la jornada de ocho horas en las faenas agrícolas, ganaderas y forestales<sup>15</sup>; la Ley N° 16.455 que da estabilidad a los trabajadores agrícolas eliminando la facultad existente hasta esa fecha de poner término a los contratos mediante el desahucio sin causa alguna<sup>16</sup>, y la Ley N° 16.611 que establece la obligación de pagar el salario agrícola en los días de lluvia hasta el 50% en efectivo, con la condición de que el trabajador se hubiese presentado a trabajar el día anterior<sup>17</sup>. El otro 50% también debía pagarse, pero podía hacerse en especies y ración alimenticia. Lo que representaba un gran avance pues hasta ese momento cuando llovía no se pagaba, no recibiendo el trabajador salario ni ración de alimento diaria.

### **Una reforma constitucional para facilitar las expropiaciones**

Sin la posibilidad real de pagar en diferido las tierras expropiadas, era imposible impulsar un proceso masivo de incorporación de campesinos a la propiedad de la tierra. Avanzar rápido con las expropiaciones hacía indispensable impulsar una nueva reforma constitucional.

El 30 de noviembre de 1964, solo días después de asumir, el presidente Frei envió al Congreso Nacional un proyecto para modificar el artículo 10 N° 10 de la Constitución Política del Estado, iniciativa que dará lugar en 1967 a la

---

<sup>14</sup> Además, en este periodo se dictaron 16 Decretos con Fuerza de Ley y 17 Decretos Ministeriales ligados al tema de la Reforma Agraria.

<sup>15</sup> Ley N° 16.250, Reajusta sueldos y salarios que indica y modifica los Decretos con Fuerza de Ley y leyes que señala, publicada el 21 de abril de 1965, <http://bcn.cl/1vgid>

<sup>16</sup> Ley N° 16.455, Modifica el Código del Trabajo en lo relativo a la forma de poner término al contrato de trabajo, publicada el 6 abril de 1966, <http://bcn.cl/1y6v6>

<sup>17</sup> Ley N° 16.611, Pago de salario agrícola en los días que señala, publicada el 1° de febrero de 1967, <http://bcn.cl/21ekl>

Ley N°16.61518. Este artículo de la Constitución ya había sido modificado en el gobierno anterior, pero como ya se ha expuesto, las condiciones allí establecidas hacían prácticamente imposible expropiar. En el Mensaje del Ejecutivo que acompaña este proyecto se señala que con los sistemas de expropiación existentes, no posibilidad alguna de realizar una reforma agraria al ritmo que se requiere. Agrega el presidente Frei que «La garantía constitucional que asegura a todos los habitantes el derecho de propiedad, resulta una burla si en la práctica es inaccesible para las grandes mayorías». Y continúa,

Una de las tareas fundamentales de mi Gobierno es abrir al mayor número la posibilidad real de ser propietario, sea de su propia casa, o de un predio que trabaje, tarea que deberá realizarse mediante el Plan de la Vivienda, la remodelación urbana y la reforma agraria. Para esto es ineludible modificar el régimen anacrónico que impera en materia de expropiación, dando al legislador mayor latitud para determinar las normas por las cuales se rija la determinación y forma de pago de las indemnizaciones y la toma de posesión del bien expropiado<sup>19</sup>.

El proyecto propone modificar el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. Reafirmando el derecho de propiedad, señala que cuando el interés de la comunidad nacional así lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que «declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país».

En relación a la función social de la propiedad, se explica que «comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes». Se trató sin duda de la introducción de conceptos controvertidos en relación a la propiedad, fundamentales para el proceso de reforma y, por cierto, muy lejanos a nuestra actual realidad.

Otro cambio significativo introducido por esta ley, es que reconociendo que el expropiado siempre tendrá derecho a indemnización, su «monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración

---

<sup>18</sup> Ley N° 16.615, Modifica la Constitución Política del Estado, publicada el 20 de enero de 1967, <http://bcn.cl/1w9be>

<sup>19</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 16.615, p.16.

los intereses de la colectividad y de los expropiados». Es también a través de esta reforma constitucional que se introduce la idea de que cuando se trate de expropiación de predios rústicos, la indemnización será equivalente al avalúo fiscal y no a su valor comercial, «y podrá pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a treinta años todo ello en la forma y condiciones que la ley determine»<sup>20</sup>.

La Ley N° 16.615 permitió entonces eliminar el largo trámite de determinación del monto de la indemnización, igualándola al avalúo fiscal; asimismo estableció el pago diferido y entregó a la ley la facultad de determinar la oportunidad y el modo en que el expropiador podía tomar posesión del bien, facilitando así todo el proceso expropiatorio.

Esta reforma también permitió legislar en vista a reservar al dominio nacional de uso público, todas las aguas del territorio nacional e incorporar a dicho dominio las de propiedad particular. Específicamente señala que la ley podrá expropiar las aguas de propiedad particular, en cuyo caso los dueños podrán continuar usándolas, pero ahora en calidad de concesionarios de un derecho de aprovechamiento. La expropiación de aguas admitía derecho a la indemnización, pero solo en caso que, por la extinción total o parcial de ese derecho, sus propietarios «sean efectivamente privados del agua suficiente para satisfacer, mediante un uso racional y beneficioso, las mismas necesidades que satisfacían con anterioridad a la extinción».

La derecha fue muy crítica de todas estas modificaciones al derecho de propiedad, argumentando que lejos de proporcionar al Estado los instrumentos indispensables para realizar las reformas necesarias para hacer accesible la propiedad a la mayoría de los chilenos, lo que hacía era

terminar con la garantía constitucional que ampara el derecho de propiedad. Esto reviste extraordinaria gravedad, porque este derecho es el fundamento básico del orden social, que hace posible a los ciudadanos el ejercicio de todos los demás derechos y libertades que consagra la Constitución. Si no se garantiza debidamente el derecho de propiedad, el individuo pasa a depender del Estado —éste ahoga su libertad, según la doctrina del equilibrio constitucional— y no tiene libertad ni independencia para ejercer los demás derechos fundamentales...<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p.1309.

<sup>21</sup> Diputado Gustavo Lorca, en la discusión general del proyecto en la Cámara de Diputados en lo referente al derecho de propiedad, Historia de la Ley N° 16.615, p. 146.



La ley fue finalmente publicada el 20 de enero de 1967, luego de más de dos años de discusión en el Congreso. Sin embargo, y como se verá en el capítulo siguiente, el procedimiento establecido mantuvo una serie de limitaciones obligando a la formulación de una nueva ley en 1970<sup>22</sup>.

### **El proceso avanza: nuevas expropiaciones y divisiones de predios**

El debate en 1965 se realiza tanto respecto a la reforma constitucional en tramitación como en relación al proyecto de reforma agraria en preparación, que aunque sin ser conocido públicamente, sus principales contenidos ya comenzaban a aflorar. En la discusión pública también adquirirían importante presencia los conflictos surgidos del proceso de expropiaciones que avanzaba. Hay que recordar que haciendo uso de la Ley N°15.020, es decir antes de que se aprobara la nueva ley de reforma agraria, se expropiaron casi 500 predios con una superficie que superaba el millón de hectáreas físicas<sup>23</sup>.

El mensaje era avanzar lo más rápido posible en dejar la tierra en manos de los campesinos, en modernizar la agricultura y terminar con el viejo sistema feudal. El país tenía que industrializarse, pero para que eso ocurriera se requería contar con mercado para los productos. Y el latifundio no solo era un obstáculo desde el punto de vista social y político sino que también económico, ya que impedía la incorporación de importantes sectores de la población al juego del mercado.

No hay un desarrollo industrial posible si no hay un mercado. ¿Y qué es lo que es el mercado? El mercado es la población activa que tiene ingresos. Y de la población activa de Chile, la tercera parte, alrededor de 30 por ciento está en la agricultura... Y en esta tercera parte que está en la agricultura y que representa, con los que dependen de ella, a sobre 2 millones de personas, ¿cuál es hoy día la distribución del ingreso por esta mal distribución de la tierra, de la riqueza? El 7,6 por ciento de la gente, de las personas del grupo dominante absorben en 66 por ciento de la renta agrícola y el 92 por ciento de las personas del sector agrícola dispone solamente para su vida del 34 por ciento de la renta agrícola. ¿Qué significa esto? Que prácticamente esta población tiene que utilizar lo poco que recibe para sus necesidades más

---

<sup>22</sup> Ley N° 17.280, Introduce modificaciones a los siguientes cuerpos legales: Código de Aguas; leyes 16.465, 16.460, sobre Reforma Agraria y 16.976; decretos con fuerza de ley 3, de 1967 y 12, de 1968; decreto supremo 584, de 1968, de Agricultura, publicada el 17 de enero de 1970, <http://bcn.cl/Iyauw>

<sup>23</sup> Ver: Alberto Valdés, A 50 Años: Balance de la Reforma Agraria Chilena, Serie Informe Económico N° 258, Libertad y Desarrollo, julio 2016.

elementales y no es un factor dinámico, no es un poder comprador para el desarrollo industrial<sup>24</sup>.

Mientras en el Senado se discutían las modificaciones constitucionales y en dependencias del gobierno se preparaba el proyecto de nueva ley de reforma agraria, en el terreno, las instituciones gubernamentales, CORA e INDAP principalmente, cumplían sus respectivas funciones. Era necesario avanzar en todos los frentes: con las expropiaciones de tierras, en la preparación de la nueva ley; participando de la discusión de la reforma constitucional; organizando la gestión al interior de los predios ya expropiados; impulsando acciones y leyes adicionales para enfrentar diversos aspectos de la situación de los campesinos, entre otras tareas.

Se continúa con las expropiaciones, y algunos casos ganaron mayor cobertura por la prensa. Entre estos, la Hacienda Yaquil, propiedad del Obispado de Talca, donde su obispo, monseñor Manuel Larraín, era un activo partidario de la reforma agraria. Este predio, situado en la comuna de Santa Cruz, con una superficie de 1.865 hectáreas, había estado arrendado por largo tiempo a un particular. Fue expropiado en virtud del artículo 15 de la Ley N° 15.020, donde se establece que son expropiables «los predios que pertenezcan a personas jurídicas de derecho público o privado que los exploten en cualquier forma que no sea directa».

En declaración pública el Obispo de Talca señala que «como expresión práctica del deseo de la Iglesia, de mejorar la condición del campesinado chileno, incorporándolo plenamente a la posesión de la tierra, acepto, dentro de los términos establecidos, el acuerdo que se ha servido poner en mi conocimiento», y respetuoso de la ley, «acepta la causal invocada, con el ánimo y el espíritu de beneficiar a los campesinos vivientes en el fundo». Agrega que quiere dejar «expresa constancia, que el estado de explotación del predio, no ha merecido reparo a esa Corporación», recordando que en los últimos 15 años se habían realizado mejoras de gran consideración<sup>25</sup>.

Mientras tanto se sabía que el proyecto en preparación incorporaría una nueva causal de expropiación: el exceso de superficie. Rápidamente en muchos grandes predios se aceleró la división en terrenos de menor superficie, para eludir

---

<sup>24</sup> Jacques Chonchol, en un foro realizado el 22 de abril de 1966 en la Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile. Folleto con la publicación del evento “Tres posiciones frente a la reforma agraria”.

<sup>25</sup> Diario La Nación, 28 de agosto de 1965.

así la aplicación de las medidas que vendrían<sup>26</sup>. Se prepara una nueva iniciativa que busca frenar esta realidad; se trata de la Ley N° 16.465, publicada en abril de 1966, que prohibió en su artículo 1° la división, parcelación o hijuelación de todo predio rústico de superficie superior a 80 hectáreas, sin previa autorización del Consejo de la CORA, organismo que solo podía autorizarlo si se cumplían ciertos requisitos; entre ellos, que el propietario transfiriera a los jefes de familia campesinas que trabajaran en forma permanente en el predio –por lo menos tres de los últimos cuatro años anteriores a la fecha de la solicitud de autorización–, a lo menos el 40% de la superficie total del predio que se quería dividir<sup>27</sup>.

Al momento de publicarse esta ley el proyecto de reforma agraria se encontraba en plena discusión. En él se proponía hacer expropiables los predios que se hubieren dividido con posterioridad al 27 de noviembre de 1962, fecha de la publicación de la Ley de Reforma Agraria vigente, en la parte que no se hubiera trabajado individualmente, y que estuviera mal explotada. Con esta disposición, cuya fecha posteriormente se modificó<sup>28</sup>, se buscaba castigar los casos de divisiones de tierras explotadas en mala forma, o hechas con el propósito de burlar la disposición legal. Esta medida causó mucha crítica, en especial el hecho que un acto que era lícito en el momento de efectuarlo, pasaba a ser ilícito tiempo después. Aceptar la retroactividad de la ley era sentar un precedente peligroso. Algunos titulares en los medios de la época, dan cuenta de las resistencias y críticas que este hecho generó: sería la disposición «más dolorosa del proyecto, por cuanto introduce un factor de odiosidad desconocido hasta ahora en la ley chilena»<sup>29</sup>; «El abuso de la retroactividad desalienta cualquier actividad económica, que de pronto se ve amenazada por una disposición legal»<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Ya en enero de 1965 se había aprobado en la Cámara de Diputados un proyecto de acuerdo con el voto en contra del liberal Hugo Zepeda, y la aprobación de los diputados demócratacristianos, radicales y del FRAP, pidiendo al Ejecutivo que incluyera a la brevedad posible, un proyecto de ley que estableciera que todo predio agrícola superior a 15 hectáreas de extensión, no podría ser rematado, dividido o parcelado sin la autorización previa de la CORA. Diario Las Últimas Noticias, 14 de enero de 1965.

<sup>27</sup> Ley N° 16.465, Prohíbe la división, parcelación o hijuelación de los predios que señala, publicada el 23 de abril de 1966, <http://bcn.cl/21r1n>

<sup>28</sup> Como se verá más adelante, la fecha se estableció finalmente en el 4 de noviembre de 1964.

<sup>29</sup> Revista VEA, 9 de diciembre de 1965.

<sup>30</sup> Prácticas Parlamentarias Inconvenientes, Diario La Unión de Valparaíso, 24 de enero de 1966.

De hecho este fue uno de los temas a través de los cuales la derecha intentó plantear la inconstitucionalidad del proyecto de reforma agraria en discusión<sup>31</sup>.

A medida que avanzan los días también lo hacen las negociaciones en relación al contenido de este proyecto, acrecentándose paulatinamente una resistencia al proceso en marcha. Los empresarios agrícolas dicen aceptar el objetivo fundamental, pero al mismo tiempo desarrollan argumentos en contra de lo que denominan aspectos procedimentales en lo que se estaba realizando. Junto con cuestionamientos a la reforma constitucional en curso, se mencionan errores originados en la precipitación en el actuar, en el diagnóstico, en la no consideración de la opinión de los agricultores y en general, por no incorporar en las decisiones que se van tomando, los aspectos relacionados con el proceso productivo. La Sociedad Nacional de Agricultura señala que,

comprenden perfectamente bien la conveniencia nacional que existe en orden a incrementar la producción y la productividad agrícolas, mejorar la condición de los trabajadores del agro y propender a una racional subdivisión de la propiedad cuando ello fuese posible y conveniente; pero no pueden concebir que para aumentar el número de propietarios se barrenen los fundamentos de la propiedad y esta se convierta en un derecho precario, sujeto al capricho accidental del legislador, así como no pueden comprender que haya interés por estimular la producción cuando, simultáneamente, se está introduciendo en los campos el fermento de la anarquía por intermedio de la sindicación sin limitaciones destinada a destruir en lugar de crecer y fortalecer<sup>32</sup>.

Pero las críticas previas venían también por el lado de la izquierda,

Lo objetivo era que había que hacer frente a dos ejes de oposición diferentes: la derecha, que haría todos los esfuerzos para detener o retardar la Reforma Agraria y la sindicalización campesina; y la izquierda marxista, que no podía aceptar que banderas que teóricamente podían ser suyas, se convirtiesen en realidad bajo un gobierno de inspiración cristiana progresista, al que ellos se oponían tenazmente<sup>33</sup>.

Asimismo, ya comenzaban a aflorar públicamente ciertas opiniones críticas surgidas desde el interior del mismo gobierno y del Partido Demócrata Cristiano.

---

<sup>31</sup> Invocando la existencia de un mercado de tierras limitado, y que una de las causas que restringiría la comercialización de tierras estaba en el sistema jurídico aplicable a la división de los predios rústicos, es que esta ley quedó derogada, junto con otra serie de disposiciones relativas a la división de predios rústicos el 16 de noviembre de 1974 a través del Decreto Ley N° 752, Establece normas sobre división de predios rústicos, <http://bcn.cl/1vvo8>

<sup>32</sup> El Diario Ilustrado, 13 de octubre de 1965.

<sup>33</sup> Rafael Moreno, op. cit, p. 157.

### 3. Ley de Sindicación Campesina

Como se desprende de las citas anteriores el tema de la sindicalización campesina estaba muy presente, adquiriendo una creciente presencia en el debate público<sup>34</sup>. Al inaugurar el período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional en 1965 el presidente Frei en su mensaje expresó que, para el proceso de reforma agraria era esencial la promoción general de toda la población campesina del país, incluyendo tanto a aquellos que obtuvieran tierras en propiedad, como a aquellos que no lo hicieran. Se requería contar con su participación progresiva y una nueva actitud, que se obtendría mediante su propia organización para buscar la solución de sus problemas concretos a nivel local<sup>35</sup>.

La organización sindical del sector campesino fue, sin duda, un pilar fundamental para el proceso de reforma agraria vivido en Chile. Hasta ese momento la posibilidad de asociación para los trabajadores del campo era casi inexistente. Una tarea fundamental para el gobierno fue entonces poner fin a todas las trabas legales existentes y facilitar el surgimiento de una organización campesina fuerte y masiva.

En efecto, la norma vigente del año 1947, Ley N° 8.811, si bien concedía el derecho a la sindicalización a los trabajadores agrícolas, condicionaba este derecho de tal manera que, como quedó expresado en el mensaje presidencial que acompañó al nuevo proyecto «en 17 años de vigencia de la ley solo se han formado 24 sindicatos agrícolas en todo el país, con un total de 1.647 asociados, de los cuales 14 con 1.174 socios, se encuentran actualmente en actividad»<sup>36</sup>.

Con un proceso de reforma agraria en marcha y su proyecto de ley en plena discusión, el 27 de abril de 1967 se firma en el Patio de los Naranjos del Palacio de la Moneda, la Ley N° 16.625 de Sindicación Campesina, la que favorece el rápido surgimiento de nuevos sindicatos<sup>37</sup>. Al año 1968, a solo un año de su entrada en vigencia, ya existían 308 de estas organizaciones con un total de 76.356 campesinos. Siguiendo las orientaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los sindicatos asumen una dimensión territorial, estableciendo

<sup>34</sup> Solo como antecedente se debe indicar que si bien la expresión “sindicalización” es habitualmente usada en el país, lo cierto es que el término utilizado por la ley es el de “sindicación”. Sin perjuicio de ello, ambas expresiones son utilizadas indistintamente en este artículo.

<sup>35</sup> Mensaje del Presidente Eduardo Frei ante el Congreso Pleno, Santiago, Chile, 21 de mayo de 1965.

<sup>36</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 16.625 de Sindicación campesina, p. 3.

<sup>37</sup> Ley N° 16.625, Sindicación campesina, publicada el 29 de abril de 1967, <http://bcn.cl/1w9ai>

a la comuna como su base y permitiendo la articulación en federaciones provinciales y confederaciones nacionales a nivel de todo el territorio. Además, esta ley facilita la afiliación con bajas exigencias: un mínimo de 100 trabajadores agrícolas pertenecientes a la comuna, mayores de 18 años, sin importar su sexo, ni su vinculación al trabajo, como medieros, voluntarios o asalariados.

La ley establecía también la inamovilidad para dirigentes y representantes sindicales: especificaba el derecho de que con un mínimo de cinco trabajadores sindicados por fundo, se podía designar un representante sindical con fuero e inamovilidad. Asimismo, establecía el financiamiento de los sindicatos a través del descuento obligatorio de una cotización sobre los salarios que pagaban los empleadores y los trabajadores, estuvieran o no afiliados a un sindicato. Mientras los aportes de los trabajadores iban al sindicato, los de sus patrones iban a un fondo especial para financiar las federaciones y confederaciones y el Fondo de Educación y Extensión Sindical (FEES)<sup>38</sup>. Se reconocía por otra parte el derecho a huelga luego de haber agotado las medidas conciliatorias.

Junto con el impulso de las transformaciones en las estructuras agrarias, se determinó la necesidad de intensificar un proceso de concientización acelerada de los sectores campesinos, tarea en la que la organización y sindicalización eran indispensables. En los primeros meses de gobierno se reestructuró el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), organismo que debió asumir la responsabilidad de dar a conocer el sentido y el contenido de la reforma agraria, facilitando a los trabajadores su organización en sindicatos o a través de los comités campesinos. Se formaron equipos de carácter multiprofesional, que comenzaron a recorrer los campos conforme a metas específicas. Esto generó una fuerte respuesta desde las organizaciones de agricultores y sectores de la derecha que veían en estas actividades un gran riesgo, porque, efectivamente, desafiaban el poder que por tantos años habían ejercido sin mayor contrapeso. El Diario Ilustrado se preguntaba: «¿Qué se propone el INDAP al contrariar la conveniencia de la agricultura misma y patrocinar la agitación campesina? ¿Y qué, al dividir y destrozar la unidad campesina, como se denuncia? Un organismo administrativo tiene absolutamente vedado este campo de acción y, sin embargo, insiste en trillar en él. ¿Por qué?»<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Fondo creado por la misma ley, destinado a promover la educación gremial, técnica y general de los trabajadores agrícolas.

<sup>39</sup> Agitación provocada por INDAP, El Diario Ilustrado, 7 de enero de 1967.

En concreto la mayor participación implicaba que los trabajadores fuesen parte en los mismos asentamientos y en las cooperativas campesinas, pero también, se abrían espacios para que los campesinos que no eran parte de un predio expropiado, participasen a través de estructuras que les permitieran estar presentes en las grandes decisiones que los afectaban en el nivel territorial y nacional. La importancia asignada por la izquierda a esta ley como instrumento de movilización y para el impulso a la presencia y participación campesina en el proceso en marcha era evidente. En junio de 1967 *El Siglo* señalaba,

La ley de sindicación campesina permite enfrentar en mejor forma la lucha por la tierra. Y al calor de esa lucha por la tierra, principal objetivo de los campesinos, podrán constituirse centenares de sindicatos a lo largo del país, sindicatos que lucharán por las reivindicaciones inmediatas de los campesinos, y al mismo tiempo trabajarán por imponer en el campo la Reforma Agraria. Muchas son las posibilidades. Pero ellas no caerán del cielo. Hay que conquistarlas con esfuerzo<sup>40</sup>.

No quiere decir lo anterior que la nueva ley de sindicalización no recibiera críticas por parte de las organizaciones de izquierda respecto a varios aspectos. Entre ellos porque disponía la libertad de los trabajadores para ingresar y salir del sindicato cuando lo desearan. También por permitir la presencia de dos o más organizaciones, «que siendo opuestas en su ideología e intereses representan a trabajadores de un mismo predio». En la práctica, al interior del movimiento sindical se produjo una importante fragmentación lo que se evidencia en la cantidad de confederaciones de sindicatos de trabajadores agrícolas que existieron, lo que no sucedió con los sindicatos de empleadores.

La misma Ley N° 16.625 que permitió una vigorosa expansión del sindicalismo campesino, promovió y dio expresión a la creación de un movimiento gremial de empleadores agrícolas inexistente en ese momento. En este caso, para formar un sindicato de empleadores se exigía la participación de 10 de ellos, también sobre la base de la comuna. Cuatro sindicatos comunales de empleadores permitían la formación de una federación provincial, para luego organizar una confederación nacional.

Hasta entonces la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y otras instituciones de menor presencia nacional, como el Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur, agrupaban a un número relativamente bajo de socios, sin

<sup>40</sup> Carlos Berger, ¿Dónde está la Reforma Agraria?, Opinión, Diario *El Siglo*, 5 de junio de 1967.

desconocer por ello el fuerte rol que cumplían representando efectivamente los intereses de los agricultores ante los medios y las esferas gubernamentales y parlamentarias. Así, esta misma ley facilitó que en junio de 1967, días antes de la promulgación de la Ley N° 16.640 de Reforma Agraria, se constituyera la Confederación de Sindicatos de Empleadores Agrícolas de Chile (CONSEMACH) cuyas actividades serían muy relevantes en los años siguientes.

Un aspecto que merece especial mención en este proceso de capacitación y promoción del campesinado fue el trabajo realizado por INDAP con el método de alfabetización de Paulo Freire, quien, en conjunto con la alfabetización y capacitación en gestión, impulsó un procedimiento que al mismo tiempo buscaba ayudar a crear conciencia en los campesinos de su realidad. Desde INDAP la asesoría técnico-pedagógica de Paulo Freire partía del supuesto que el fin del latifundio no significaba el término de las relaciones sociales que existían en su interior, por lo que era necesaria una labor educativa que permitiera una transformación cultural profunda de aquellos campesinos que ahora debían hacerse cargo de sus labores productivas.

#### **4. Ley de Reforma Agraria: la propiedad debe ser socialmente regulada**

Al cumplirse un año desde el momento en el que el presidente Frei Montalva asume como presidente, en noviembre de 1965, se envía finalmente al Congreso el tan esperado proyecto de Reforma Agraria, luego de un acto al que se le da el carácter de ceremonia de Estado, donde se firma ante la presencia de personalidades y representantes de variadas organizaciones del país<sup>41</sup>. A través de altoparlantes instalados en la Plaza de la Constitución, la actividad se hizo extensiva a toda la población y una multitud reafirmaba con su presencia que se trataba de un gran acontecimiento que, se decía, cambiaría profundamente al país.

Existía en la primera etapa un relativo consenso acerca de la necesidad de realizar una reforma agraria. Sin embargo, la forma que adoptaría esta daba para

---

<sup>41</sup> Están presentes, entre otros, el Gabinete en pleno, el presidente del Senado, de la Cámara de Diputados, de la Corte Suprema, Corte de Apelaciones. El Contralor General, los Comandantes en Jefe de las Fuerza Armadas y el Director General de Carabineros, representantes de todas las iglesias, miembros del cuerpo diplomático y de organismos internacionales acreditados en el país, dirigentes de organizaciones campesinas, rectores de universidades y dirigentes estudiantiles. Fueron invitados pero no asistieron representantes de organizaciones de empresarios agrícolas.



múltiples visiones y opiniones. En el caso de Chile, y apoyándose en la doctrina social de la Iglesia Católica, el foco estaba puesto en el lema «la tierra para el que la trabaja». Hay que recordar que la Carta Encíclica «Mater et Magistra», incluía variados párrafos del tipo «Los protagonistas del desarrollo económico, del progreso social y de la elevación cultural de los ambientes agrícola-rurales deben ser los mismos interesados, es decir, los obreros de la tierra»<sup>42</sup>.

Este proyecto que durante su periodo de elaboración había suscitado gran expectación, en el momento de conocerse provocó un verdadero revuelo, comprobable a través de editoriales, avisos públicos, polémicas en la prensa y programas radiales. Entender las reacciones que se generaron y la importancia que se le asignó exige revisar sus objetivos y los fundamentos en los que se construyó, donde el debate parlamentario se consolidó como la tribuna fundamental, no solamente desde el sentido de la argumentación jurídica, sino que también desde el ámbito político-ideológico. Era evidente que se buscaba provocar cambios irreversibles no solamente en las estructuras económicas e institucionales, en la distribución del ingreso y de la tierra, sino también en el modo de vida nacional y las formas en que esta se organizaba. Y las reacciones llegaron.

Durante 1965 la Sociedad Nacional de Agricultura y otras sociedades agrícolas de carácter regional se comienzan a organizar y en octubre de ese año, días antes del envío del proyecto al Congreso, forman el Comité Coordinador de Organizaciones Agrícolas, presidido por Pedro Enrique Alfonso, agricultor, ex diputado y ex ministro. Este Comité Coordinador hizo pública una declaración al momento en que el proyecto fue presentado al Parlamento:

Si el proyecto fuese aprobado en los términos en que ha sido enviado al Congreso, se habría iniciado la demolición de la propiedad privada en Chile. Para iniciar esta obra demoledora de uno de los cimientos básicos de la estructura jurídico-democrática de nuestro país, de que tanto nos enorgullecemos, se escogió la agricultura, quizás por ser la más abandonada, maltratada e incomprensida de todas las actividades económicas de la nación<sup>43</sup>.

Los liberales por su parte decían haber sido «sorprendidos en su buena fe...». De acuerdo a su presidente, Jorge Errázuriz, «La iniciativa es de tendencia colectivista y, me atrevo a decir, claramente marxista», anunciando la firme determinación de su partido de luchar con todas sus fuerzas para evitar su

<sup>42</sup> Carta Encíclica del Papa Juan XXIII, sobre el desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana, dada a conocer en mayo de 1961.

<sup>43</sup> Revista VEA, 2 de diciembre de 1965.

aprobación. Por otro lado la Comisión Política del Partido Comunista expresaba que, a pesar de no coincidir plenamente con los enunciados, el proyecto del Ejecutivo, «constituye una buena base para abordar las soluciones del problema agrario, de acuerdo a las actuales condiciones en que se encuentra planteado»<sup>44</sup>.

Las posiciones matizadas, pero favorables en el fondo, de radicales, comunistas y socialistas, más sus propias fuerzas, entregaban cierta tranquilidad al gobierno, aunque todos sabían que la batalla recién comenzaba.

#### **4.1 Fundamentos y objetivos del proyecto**

El diagnóstico así como los fundamentos que a juicio del gobierno justificaban profundizar en el proceso de reforma agraria quedaron bien reflejados en el Mensaje que acompañó el proyecto presentado por el Ejecutivo. En el plano económico, se dice que existiendo en el país una disponibilidad suficiente de terrenos agrícolas, regados o de secano, estos no estaban siendo bien aprovechados, impidiendo que la producción agropecuaria creciera al menos al ritmo con que aumentaba la población del país<sup>45</sup>. Como consecuencia de lo anterior, Chile se veía obligado a destinar una creciente cantidad de divisas para importar alimentos y otros productos agropecuarios indispensables para alimentar a los habitantes del país. Existía al mismo tiempo una gran concentración de tierras<sup>46</sup> y aguas y, en forma conjunta, una apreciable cantidad de población rural que teniendo la necesidad y las ganas de trabajar, disponía de muy poca tierra para hacerlo, evidenciando realidades de desocupación o subocupación.

La concentración en la propiedad de las tierras se veía agravada por el hecho que muchas veces sus propietarios no tenían interés en trabajarla, justificándose su tenencia más bien en razones especulativas, de prestigio personal u otras, que en aspectos productivos.

Diversos estudios mostraban que el estancamiento agrícola y ganadero, se relacionaba estrechamente con el sistema de distribución de la propiedad de la

---

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Según estudios realizados por la Oficina de Planificación Nacional, entre 1939 y 1965 la producción agropecuaria - silvícola aumentó en un 2% anual, mientras la población del país lo hacía a un ritmo del 2,26% por año.

<sup>46</sup> Las propiedades con superficies mayores a las 500 hectáreas, sumaban el 4,2% de los predios y el 80,8% de la tierra.

tierra, y como consecuencia, de la forma de tenencia y explotación de la misma. Los principios teóricos de estos planteamientos tenían parte importante de su origen en las interpretaciones de organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que señalaban que los grandes predios en manos de particulares, son incapaces de ofrecer la productividad necesaria para alimentar a la población creciente. Lo mismo sucedía respecto a las aguas. Se requería entonces de un cambio profundo en los sistemas de la propiedad de la tierra y el agua y de un aumento sustancial de la producción agropecuaria.

Sin embargo, no todos estaban de acuerdo con este planteamiento. Mucho se argumentó en contra del diagnóstico base para las medidas propuestas, en especial que los datos utilizados, en gran medida entregados por el Censo Agropecuario del año 1955, no reflejaban la realidad del agro chileno diez años después.

Más allá de aspectos productivos o económicos, los argumentos también aludían a la incorporación efectiva en la sociedad de quienes vivían en condiciones inaceptables, «producto de prácticas ancestrales que impedían su incorporación y participación real».

Un importante factor de control social y político del campesinado, se basaba en el alto analfabetismo existente<sup>47</sup>. Este, unido al aislamiento, sometimiento y dependencia social y económica, permitía al propietario ejercer un gran control sobre quienes vivían al interior de su propiedad. También, y más allá de la situación particular del control mismo de los trabajadores en sus predios, a través de otros mecanismos se reforzaba el poder de los dueños de propiedades agrícolas sobre la sociedad. Una evidencia de lo anterior era su poder político reflejado en la alta proporción de miembros del Congreso Nacional vinculados con la propiedad de la tierra, especialmente en los partidos de la derecha<sup>48</sup>.

Se tenía entonces una proporción importante de la población del país sin posibilidad de ejercer realmente sus derechos. Su incorporación efectiva a la vida cívica se estimó como requisito básico para avanzar en democracia y desarrollo económico y social: «No es posible que en nuestro país puedan continuar por

---

<sup>47</sup> De acuerdo al Censo de Población de 1960 mientras el analfabetismo en los sectores urbanos alcanzaba al 11,2%, en los sectores rurales alcanzaba casi el 40%, sin considerar la realidad del analfabetismo disfrazado.

<sup>48</sup> Al respecto ver: Octavio Avendaño, *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1963. Representación de intereses, gradualismo y transformación estructural*, LOM Ediciones, Santiago, mayo 2017.

más tiempo marginados de la vida económica, social y cultural, tres millones de personas que son fundamentales para el progreso y la estabilidad democrática de Chile».

En función de lo anterior, los objetivos establecidos para el proyecto de ley de Reforma Agraria fueron<sup>49</sup>:

- Incorporar a la propiedad de la tierra a miles de familias campesinas que, siendo aptas para trabajarla, podían cumplir con su anhelo de ser dueños de la tierra que trabajaban. Se buscaba extender y perfeccionar el derecho de propiedad, «con un sentido social que signifique su pleno ejercicio, basado en el respaldo y respeto que nuestra Constitución y nuestras leyes garantizan».
- Mejorar sustancialmente la situación productiva de la agricultura, aumentando los volúmenes básicos de producción e incrementando la productividad.
- Realizar una promoción efectiva y auténtica de los campesinos y de sus familias, logrando su incorporación a la comunidad nacional y a la vida social, cultural, cívica y política.

El proyecto enviado al Congreso era especialmente extenso y de una gran complejidad técnica. En lo medular buscaba crear un sistema ágil y expedito de expropiación de tierras y de asignación masiva a los campesinos, pero mientras avanzaba su tramitación, en diversos escenarios estuvo presente la discusión de sus variadas y polémicas implicancias, generando fuertes controversias.

#### **4.2 Expropiaciones: criterios y condiciones**

El proyecto de Reforma Agraria es en materia de expropiaciones e indemnizaciones, sin duda, una iniciativa bastante audaz, incluso considerando su contexto. Buscó dar solución a un problema no solo opinable sino además de enormes dificultades técnicas. En el Mensaje del Ejecutivo que acompaña el proyecto se señala: «Es indispensable para que opere la reforma agraria que se establezcan mecanismos que impidan y desalienten la acumulación de tierra en una sola mano», agregando que, «la propiedad debe ser mantenida y respetada,

---

<sup>49</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 16.640, p. 13 a 15.

pero socialmente regulada. No puede existir un derecho de propiedad que en la forma que se ejercita lesione el bien común y los derechos de la comunidad» ya que se estaría quebrando la norma elemental de que «el bien común debe primar sobre el derecho individual, y es indispensable entonces que el Estado reorganice, regule y redistribuya estos derechos para evitar dicho abuso»<sup>50</sup>.

De esta forma, se garantizará y respetará «el derecho de propiedad de aquellas personas que cumplen con la función social de la misma, esto es, no haber acumulado tierras, haber cumplido con la legislación social vigente, haber incorporado a los campesinos a los beneficios que se logran de la explotación de la tierra, y haber creado condiciones de estabilidad, justicia y bienestar»<sup>51</sup>.

En definitiva el proyecto consideraba que acumular tierras iba en contra del bien común y por lo tanto era necesario impedirlo. En función de estos criterios el proyecto establece variadas causales que justifican la expropiación de tierras, siendo las principales:

- Expropiación por exceso de superficie.

Se parte de dos supuestos básicos. Por un lado buscar el pleno aprovechamiento del recurso tierra, que se reconoce escaso, y luego asumir que existe un límite socialmente aceptable, «por encima del cual se produce una acumulación excesiva de la propiedad rústica, con frecuencia de carácter especulativo, y ésta no cumple su función social». Este límite la ley lo fija en el equivalente de 80 hectáreas de riego básicas de acuerdo a un modo de cálculo que la misma ley establece. Para expropiaciones bajo esta causal se concede al propietario expropiado el derecho de mantener en su dominio una superficie de hasta 80 hectáreas de riego básicas, a lo que se denomina como «reserva», superficie que se estima representa una propiedad económica y socialmente aceptable<sup>52</sup>.

Esta causal originó grandes debates tanto en el transcurso de la discusión parlamentaria como también con posterioridad, en su puesta en práctica. La ley permitía expropiar la tierra y las mejoras adheridas a ella como construcciones, instalaciones o plantaciones, pero no el capital móvil como el ganado o las maquinarias. Por lo mismo, en muchos casos, los beneficiarios de la tierra

<sup>50</sup> Ibid., Mensaje del Ejecutivo, p. 16.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Este derecho de reserva se podía ampliar en el caso de existir un determinado número de hijos conviviendo con el expropiado o viviendo a sus expensas.

expropiada enfrentaron serias dificultades por la descapitalización del predio y los problemas que ello generaba para la mantención de la producción.

- Expropiación por abandono de la tierra o mala explotación.

Referida a aquellos predios en los que no se cumplía con su función esencial, es decir producir. Se especifica que esta causa de expropiación es especialmente válida en países como Chile, donde las tierras no explotadas obligan al país a importar alimentos para satisfacer la demanda de la población. No se acepta que la tierra sea un «simple objeto de apropiación o instrumento de jerarquía social, ni tampoco únicamente un bien objeto de comercio»<sup>53</sup>.

- Predios rústicos de personas jurídicas.

Esta causal, ya incorporada en la Ley N° 15.020, aun cuando en forma limitada, busca cumplir con el propósito de «la tierra para el que la trabaja», fortaleciendo la relación directa de propiedad de la tierra, y el aprovechamiento del agua con las personas que la trabajan<sup>54</sup>.

El proyecto también hacía expropiables, entre otros, a los predios arrendados o cedidos para su explotación por terceros; aquellos ubicados en la zona de aplicación de la Ley de Propiedad Austral; y los comprendidos dentro de un área declarada de riego o de mejoramiento del mismo.

En el transcurso de la discusión parlamentaria, se agregaron nuevas causales de expropiación. Una de las que generó mayor críticas, como ya se adelantó, fue el hacer expropiable los predios que hubieren resultado de la división de un predio de superficie superior a 80 hectáreas de riego básicas, cuando la división se hubiese efectuado con posterioridad al 4 de Noviembre de 1964, sin que «se haya hecho materialmente efectiva la división de la explotación y los predios resultantes de la subdivisión no hayan sido objeto de explotación personal o efectiva, independiente y de modo ininterrumpido»<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 16.640, p. 23.

<sup>54</sup> La misma ley establecerá en su artículo 23° algunas excepciones. Específicamente que el Presidente de la República podrá declarar inexpropiables terrenos cuyos dueños sean personas jurídicas, cuya actividad principal sea la explotación agrícola o ganadera, con respecto a los cuales sus propietarios presenten un plan de inversiones para la habilitación de suelos y su subsecuente racional explotación que haya sido aprobado por el Ministerio de Agricultura, especificando ciertos casos y condiciones.

<sup>55</sup> Véase: artículo 5° de la Ley N° 16.640 de Reforma Agraria.

Expropiado un predio, pasaba este al patrimonio de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), quien asumía como la entidad expropiatoria para todos los efectos legales, encargándose además de coordinar a nivel nacional la política en materia de expropiaciones agrarias. A la vez un ente colegiado, el Consejo Nacional Agrario, autorizaba cada expropiación<sup>56</sup>. La experiencia que se tenía de la aplicación de la ley dictada en el gobierno anterior mostraba que en muchos casos, desde el momento en que se manifestaba la intención de expropiar un predio, el propietario, por razones obvias, «dejaba de explotarlo convenientemente, en perjuicio del rendimiento de los terrenos y, en definitiva, del interés nacional». Por esta razón, se establecieron disposiciones para que, sin perjuicio de las garantías otorgadas a los propietarios afectados, los terrenos pasaran, de modo ordenado pero más expedito, a poder de la CORA.

Se reconoce el derecho del propietario de un predio expropiado a reclamar y a solicitar la reconsideración ante los tribunales correspondientes. Se crean tribunales especializados al efecto, con un rol importante en los conflictos relativos a las expropiaciones. La idea es que al existir estas instancias técnicas, los litigios se fallen en forma más rápida, sin que eso signifique disminuir las garantías de los propietarios afectados. Estos tribunales especializados también recibían denuncias respecto a otras materias tales como, la toma de posesión de un predio expropiado, la designación del interventor de las tasaciones o las indemnizaciones. Estos órganos para la resolución de los conflictos dieron origen a variadas críticas, que se reflejaron en los titulares de la prensa a través de los meses: «Los derechos de los particulares no se encuentran protegidos, denotan que están encaminados a que se obre con inusitada rapidez», «La participación del Presidente de la República en los nombramientos resta independencia a las resoluciones de los jueces», «La inexistencia de los recursos de casación en la forma y en el fondo y de revisión, privativos de la Corte Suprema, dejan en la indefensión a quienes acuden a los tribunales para que se reconozcan sus títulos en el litigio», «...es indispensable que se modifique el criterio del Gobierno, para que la majestad de la justicia no sufra detrimento. En la forma propuesta no hay garantías suficientes, lo que en un régimen de derecho no debe ni puede suceder».

---

<sup>56</sup> El Consejo Nacional Agrario estaba integrado por el Ministro de Agricultura, los Vicepresidentes Ejecutivos de la CORA y el INDAP, más otras autoridades del país en materia agrícola.

### **4.3 Indemnizaciones: Condiciones de pago por las tierras expropiadas**

Respecto a las indemnizaciones por los terrenos expropiados, se establecieron diversos criterios en base a los cuales diferenciar el pago. El primer criterio fue pagar un monto equivalente al avalúo fiscal del predio, más el valor de las mejoras que se le hubieran incorporado. Se estimó equitativo que los propietarios expropiados recibieran su indemnización sobre la base del monto sobre el cual tributaban y no sobre su valor comercial.

Una segunda consideración para determinar el monto de la indemnización fue, al igual que en el caso de las expropiaciones, el vínculo del propietario con la tierra. Diferenciándose en el tratamiento a los propietarios de terrenos explotados en condiciones normales desde el punto de vista económico y social (expropiados por exceso de superficie, por pertenecer a personas jurídicas o por necesidad de reorganizar la propiedad en un área de riego), de aquellos otros que no cumplían con «las obligaciones inherentes a la función social», es decir quienes tenían sus predios abandonados o mal explotados.

Finalmente, el monto también se diferenció en consideración de la extensión de los terrenos efectivamente expropiados, expresada en hectáreas de riego básicas.

Las indemnizaciones se pagarían una parte al contado, variable según las causales de la expropiación, y el saldo en bonos de la Reforma Agraria, amortizables en un número de cuotas anuales iguales, también diferentes según tales causales.

### **4.4 El derecho de propiedad en la reforma**

Uno de los pilares sobre los que se construyen los fundamentos del proyecto de Reforma Agraria está en la función social de la propiedad. Es necesario recordar que, como ya se expresó, con anterioridad se había remitido un proyecto de ley de reforma a la Constitución Política del Estado de 1925, donde se incluía una enmienda al N° 10, del artículo 10, en cuanto a determinar la función social de la propiedad. En el Mensaje del Ejecutivo del proyecto de ley de Reforma Agraria se señala que en aquella modificación constitucional se

establece precisamente los principios básicos indispensables en materia de derecho de propiedad, de modo que puedan tener acceso a la propiedad de la tierra el mayor número posible de conciudadanos capaces de aprovecharla en beneficio de la comunidad. La reforma del artículo 10, N° 10, de la Constitución Política del Estado, consagra la función social de la propiedad, siguiendo así la



evolución innegable de las ideas que se han venido realizando en esta materia en la inmensa mayoría de los países del mundo<sup>57</sup>.

Durante el trámite parlamentario se hace presente en todas las discusiones el tema relativo a los criterios que clasifican la función social de la propiedad en los aspectos agrarios: la conservación y eficaz aprovechamiento de los recursos naturales como tierra y agua, así como la limitación de la extensión con el fin de que la propiedad agraria se haga accesible al mayor número de ciudadanos. La temperatura del debate político en el Parlamento aumentaba y lo mismo se reflejaba a través de la prensa. Si tomamos por ejemplo el mes de enero de 1966, vemos por un lado en medios como *El Diario Ilustrado*, el comentario y reproducción del Manifiesto publicado por *Fiducia*, argumentando que el proyecto de reforma agraria implica «un ataque frontal al derecho de propiedad» y que se busca «crear un sistema que, a la larga, importe el desconocimiento del derecho de propiedad y el implantamiento de un régimen colectivizante con ribetes marxistas muy definidos»<sup>58</sup>. En efecto, varias acusaciones se refieren a que se está validando «la creación de un sistema de expropiación que no se funda tanto en la contribución real de los predios al proceso productor, sino en la forma de organización social imperante en las relaciones del capital y el trabajo. Muchos de los predios declarados expropiables lo son, efectivamente, sólo por consideraciones ideológico – jurídicas»<sup>59</sup>.

El argumento principal de los partidos de la derecha apuntaba principalmente al atentado contra el derecho de propiedad, aunque, en especial en los primeros meses, también incorporaba argumentos económicos: las causas de la falta del dinamismo del agro se encontrarían desplazando la importancia del tamaño de la propiedad y situándolo en la falta de políticas económicas que incentivarán la actividad; la fragmentación de la tierra propuesta haría caer la producción; o para aumentar la producción era necesario que los agricultores no vivieran tanta incertidumbre.

En el bloque de los partidos de izquierda también estaba presente el tema de los derechos de propiedad, con una visión diferente a la expresada en el proyecto de gobierno, pero sin oponerse a ella:

<sup>57</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 16.640, p. 16.

<sup>58</sup> Movimiento de jóvenes estudiantes de la Universidad Católica que inspirándose en la doctrina tradicional de la Iglesia Católica fundan y se reúnen en torno a la Revista FIDUCIA con el propósito de defender tradiciones y valores que sentían peligraban. Uno de ellos, la propiedad.

<sup>59</sup> *El Diario Ilustrado*, 1° de marzo de 1966.

ellos hablan de propiedad sin distingo alguno; como si fuese lo mismo poseer una motoneta o una radio que un fundo de 10 mil hectáreas o una compañía naviera. Los marxistas estimamos que la primera debe extenderse. La propiedad personal o familiar sobre un automóvil, una casa habitación o un predio agrícola de extensión suficiente para vivir y producir, deben estar al alcance de todos en una sociedad bien constituida. Así ocurre en los países socialistas. En cambio, somos contrarios —y nunca lo hemos negado— de la propiedad privada sobre los medios de producción; pues ella permite a sus poseedores explotar el trabajo ajeno y es la causa de todas las injusticias sociales<sup>60</sup>.

#### 4.5 Constitucionalidad del contenido del proyecto

El tema anterior se entrecruza con el cuestionamiento a la constitucionalidad del proyecto de ley. A fines de diciembre de 1965 se recibió en la Cámara de Diputados la primera indicación a la iniciativa haciendo presente que esta era concebida en base a una reforma constitucional aún en tramitación en el Congreso, y por lo tanto no existente aún. Se agregó entonces un nuevo artículo al proyecto, con la siguiente redacción: «Las disposiciones de la presente ley que requieran para su aplicación la enmienda previa de determinadas disposiciones de la Constitución Política del Estado, entrarán en vigencia una vez publicada la Reforma Constitucional que las haga procedentes»<sup>61</sup>.

Se argumentó que con la introducción de esta indicación se fortalecía aún más la posición de la derecha que no quería aprobar entre las reformas constitucionales la modificación al derecho de propiedad, fundamental para cambiar el régimen de la tenencia de la tierra. Mientras tanto, en marzo de 1966 se dio a conocer en la Comisión de Agricultura de la Cámara un informe preparado por un grupo de conocidos juristas en el sentido que el proyecto en discusión no se ajustaba a las disposiciones constitucionales vigentes<sup>62</sup>. Por su parte Aniceto Rodríguez, Secretario General del Partido Socialista en aquella época, criticaba a la Democracia Cristiana por «jactarse de estar en favor de los cambios socioeconómicos mientras, al mismo tiempo, negocia con las fuerzas reaccionarias una parte básica y esencial de los mismos, como es la redefinición constitucional del concepto de propiedad con respecto a la Reforma Agraria»<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Diario El Siglo, 27 de enero de 1966.

<sup>61</sup> Diario La Nación, 22 de diciembre de 1965.

<sup>62</sup> Diario el Mercurio, 18 de marzo de 1966.

<sup>63</sup> Diario Las Noticias de Última Hora, 19 de enero de 1966.

#### 4.6 Asentamientos, asignación y beneficiarios

Conforme el proyecto presentado, los beneficiarios de las tierras adquiridas por la CORA serían solo campesinos, entendiéndose por tal al obrero o empleado cuyo trabajo habitual y continuo se realiza en el campo, pero privilegiando a aquellos ocupantes habituales del terreno expropiado.

La tierra es para el que la trabaja. Por lo tanto su asignación en dominio individual era la mejor manera de garantizar al campesino la seguridad necesaria para que pudiera desarrollar su iniciativa. Se buscaba una organización que permitiera explotar la tierra de inmediato e intensivamente por los mismos campesinos que la conocían y vivían en ella, de modo que la producción no decayera y que, por el contrario, aumentara.

Pero se anticipaban dificultades en la transformación de un campesino — muchas veces sin la suficiente iniciativa emprendedora debido al sistema social en que se encontraba y sin mayor capacitación técnica ni experiencia empresarial—, en un empresario eficiente. La experiencia en el proceso de colonización en el gobierno anterior mostraba además que muchas veces el predio adquirido quedaba abandonado por un largo tiempo antes de ser entregado a colonizadores que, además, no lo conocían. Considerando estos antecedentes básicos al momento de definir la forma de organización de las tierras expropiadas, surge la idea de un nuevo mecanismo para el cambio en la tenencia de la tierra, el *asentamiento*.

Un asentamiento consiste básicamente en una sociedad establecida por un periodo transitorio entre campesinos y la Corporación de la Reforma Agraria, durante el cual los trabajadores agrícolas se capacitan para poder más tarde ejercer su derecho individual de dominio y además se preparan las condiciones técnicas y físicas adecuadas para el traspaso; no se podía expropiar la tierra y entregarla inmediatamente en propiedad.

En efecto, entre los impulsores del proyecto dos grandes razones se argumentaron para su creación: capacitar a los campesinos en las relaciones con el sistema económico, y la necesidad de realizar inversiones en los predios para aumentar su capacidad de absorción, mejorar los caminos, construir más casas y otras inversiones destinadas a mejorar sus condiciones productivas y de vida.

Era necesario capacitar a los trabajadores en el manejo externo del predio. Los campesinos sabían muy bien cómo cultivar la tierra pero no se habían entendido nunca con los bancos, ni con las empresas de maquinarias o fertilizantes, todo

lo que eran relaciones externas, ni tampoco con la venta de sus productos. Todo lo que era la relación externa del predio tenía que sufrir un proceso de aprendizaje, y se consideraba que en ese periodo era más que suficiente para que se capacitaran en ese sentido. Además, se pensaba que era necesario hacer una serie de inversiones en los predios, porque había que aumentar la capacidad para recibir una mayor cantidad de campesinos<sup>64</sup>.

Nace así esta figura novedosa, extraña, polémica, pilar fundamental de la Reforma Agraria,

Una forma ecléctica que evitaba la entrega de la tierra en propiedad individual a los campesinos, ya fuera por su escasa preparación empresarial para manejarse con autonomía del Estado, ya fuera porque en la misma Democracia Cristiana había importantes sectores que presionaban para que en el ámbito rural se creara un área de propiedad social, no muy bien definida, como una manera de ir alejándose de fórmulas capitalistas e ir avanzando hacia un “socialismo comunitario”, modelo de escasa claridad programática<sup>65</sup>.

En los asentamientos, es decir en esta sociedad colectiva civil integrada por la CORA y los campesinos que vivían en el fundo expropiado, la primera aportaba además de la tierra, los insumos para la explotación, la asistencia técnica, los créditos, la contabilidad y el dinero para mantener a los campesinos mientras llegaban los ingresos de las cosechas<sup>66</sup>. Terminado este proceso de transición, la CORA entregaría los títulos definitivos de dominio a los asignatarios, entre los que tenían prioridad los inquilinos que vivían permanentemente en ese predio, aunque estaba abierta la posibilidad para que otros trabajadores del campo – medieros, afuerinos, voluntarios- también pudieran acceder, especialmente en la medida que se realizaran inversiones que permitieran absorber una mayor cantidad de nuevos propietarios.

Las tierras adquiridas por la CORA se constituirían en unidades agrícolas familiares asignadas a campesinos en dominio individual, pero también podrían ser asignadas a cooperativas o en copropiedad a campesinos y cooperativas (una

---

<sup>64</sup> Jacques Chonchol, Un cristiano revolucionario en la política del siglo XX. Conversaciones con Claudio Robles O., Ediciones Universidad Finis Terrae, Santiago, enero 2016, pág. 201.

<sup>65</sup> Correa, Sofía et. al, Historia del siglo XX chileno, Penguin Random House, Grupo Editorial S.A., sexta edición, Santiago, 2015, p. 249.

<sup>66</sup> El inciso 2° del artículo 66 de la Ley N° 16.650 expresará sobre el asentamiento campesino: “Asentamiento en la etapa transitoria inicial de la organización social y económica de los campesinos, en la cual se explotan las tierras expropiadas por la Corporación de la Reforma Agraria, durante el período que media entre la toma de posesión material hasta que se las destina en conformidad al artículo 67° de la presente ley”.

suerte de sistema mixto). Los campesinos pagarían el precio de la tierra dentro de un plazo no superior a 50 años.

El proyecto estableció como requisitos esenciales para ser asignatarios de tierras: ser chileno; campesino; mayor de 18 años; poseer aptitudes para el trabajo del campo; no ser propietario de tierras o serlo de una superficie inferior a la de la unidad agrícola familiar, y ser casado o mantener a una familia. Además, disponía de causales de preferencia para la selección, entre las que se pueden mencionar: haber trabajado en forma permanente en el predio objeto de la asignación por los menos 3 de los últimos 4 años anteriores a la fecha del acuerdo de expropiación; ocupar el predio sin violencia ni clandestinidad a la fecha del acuerdo expropiatorio y haberlo explotado personalmente al menos por 5 años consecutivos; o ser campesino asentado en el predio objeto de la asignación al momento en que esta se efectúe.

El periodo transitorio del asentamiento y las dudas surgidas respecto a la asignación final de las tierras constituyó uno de los temas más debatidos y controvertidos durante la discusión de la iniciativa. Para algunos, bajo este sistema tarde o temprano se llegaría a la colectivización de las tierras, argumentando que los predios expropiados serían entregados a los campesinos solo en uso por un determinado período de tiempo, al cabo del cual, si se daban ciertas condiciones, se les concederían, quizás, los títulos de propiedad definitivos. Pero como no se establecen límites al período de asentamiento y tampoco normas eficaces sobre el apoyo técnico o la capitalización, se expone al campesino a una frustración casi segura. «Ese fracaso derivará necesariamente en perjuicios para la economía agraria de la nación y, por ende, de todo el proceso económico en general. Frente a ese fracaso, la tendencia natural será la de proceder a la colectivización, sustituyéndose el Estado al empresario particular»<sup>67</sup>.

Las dudas provenientes desde otros grupos apuntaban en sentido contrario. Así el senador Salomón Corbalán planteaba el año 1966 ante un grupo de estudiantes,

Si hay 350 mil familias sin tierra y le van a entregar tierra a 100 mil, significa que 250 mil familias van a continuar trabajando para las cien mil que tocaron tierra. Y entonces habremos llevado al campo esta misma lucha de clases; habremos ascendido al grado empresarial a un sector de cien mil y mantendremos como vendedores de la única mercancía que

<sup>67</sup> El Diario Ilustrado, 1° de marzo de 1966.

tienen para vender, de su trabajo, a 250 mil familias que continuarán siendo asalariados<sup>68</sup>.

El asignatario de las tierras, quedaba sujeto a una serie de obligaciones y algunas prohibiciones, la que igualmente fueron muy criticadas. Las obligaciones decían relación con el trabajo personal en las tierras asignadas; entre las prohibiciones la más controvertida era la de enajenar o dividir las tierras. Igualmente, existía la prohibición de explotar las tierras perjudicando su fertilidad o abandonarlas comprometiendo su buena explotación o provocando daños en los predios vecinos.

Los rendimientos aumentaron en los primeros años en muchos de los predios operando bajo la figura de asentamiento, y frente a los datos que así lo demostraban, se argumentó que aquello más bien era el reflejo de grandes inversiones y gastos generales realizados por la CORA que por la efectividad del mecanismo. El contraargumento era que, considerando solo aspectos económicos, probablemente la inversión pudiese tener un mejor rendimiento, asignándola en otra forma en la misma agricultura o en otro sector de la economía, pero que la evaluación exigía una mirada de más largo plazo, considerando además fines sociales y políticos, de tanta o mayor importancia.

#### **4.7 Manejo y aprovechamiento de las aguas**

Un aspecto especialmente destacable del proyecto y de la ley de Reforma Agraria, pocas veces recordado, refiere al mejor aprovechamiento de las aguas mediante su redistribución y racionalización. En efecto, la iniciativa incorpora disposiciones en materia de derecho, manejo y aprovechamiento de las aguas, introduciendo el concepto de derecho real administrativo, en un contexto en el que dentro de las prioridades de la agenda política estaba garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad.

En 1855 el Código Civil había dispuesto que la mayor parte de las aguas fueran bienes nacionales de uso público, y que por tanto sobre ellas no existía la posibilidad de un derecho de dominio privado. Se creó en ese momento el derecho de aprovechamiento, concedido mediante una merced de agua. Con el Código de Aguas de 1951, este derecho se relativizó pues se estableció un derecho real

---

<sup>68</sup> Foro realizado el 22 de abril de 1966 en la Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile. Folleto con la publicación del foro “Tres posiciones frente a la reforma agraria”.

de aprovechamiento sobre aguas de dominio público, el cual consideraba el uso, goce y disposición sobre las aguas. En definitiva se le definió con características de un bien comerciable, lo que en la práctica significó su transformación en un derecho de dominio privado, posibilitando de esta manera la venta de derechos de aguas en forma separada de la tierra.

La iniciativa de Reforma Agraria terminará por introducir importantes reformas al Código de Aguas entonces vigente, señalando que la situación existente agravaba las ineficiencias en su uso, planteando al mismo tiempo una contradicción con su definición de bien nacional de uso público. Se buscó entonces, introducir modificaciones de manera que las aguas quedaran sujetas «al régimen jurídico que como tales les corresponde, ejerciendo el Estado sobre ellas la tuición que le incumbe, tratándose de un bien de dominio público que debe usarse del modo más racional y eficiente»<sup>69</sup>.

Se cambia entonces la naturaleza jurídica del derecho de aprovechamiento, transformándolo en un derecho de uso sobre las aguas coherente con su calidad de bien nacional de uso público, integrante del dominio público y constituyendo suficiente garantía para los particulares, para hacer uso de él sin incertidumbre. A través de este proyecto se permitió al Estado conceder el uso de las aguas, pero nunca su dominio. El titular, por lo tanto, no podía disponer de ellas y en caso que se enajenasen, transmitiesen o adjudicasen las tierras para las cuales las aguas fueron destinadas, los derechos quedarían constituidos a favor de quien las adquiriera.

La segunda idea fundamental contenida en la iniciativa refiere a la necesidad del «uso racional y beneficioso» de las aguas. Se buscó asegurar el vínculo entre el aprovechamiento y las necesidades reales de las tierras que debían regarse. En síntesis, que nadie pudiera desperdiciar las aguas o poseer derechos de aprovechamiento sobre ellas mayores que los requeridos para regar las tierras en posesión.

## **5. Publicación de la Ley N° 16.640 de Reforma Agraria**

A mediodía del 16 de julio de 1967, frente a La Moneda en la Plaza de la Constitución, fue promulgada finalmente la Ley de Reforma Agraria, concluyendo la preparación de una legislación ampliamente discutida, esperada y temida. Con ella el tradicional mundo agrario chileno llegaba a su fin. El hecho

<sup>69</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 16.640, Mensaje Presidencial, p.45.

era, efectivamente, de trascendencia histórica. Con su entrada en vigencia, se aceleraría y profundizaría un proceso ya en marcha, que más que leyes, decretos, expropiaciones o trasposos en la tenencia de algunos predios, estaba cuestionando en su núcleo el orden tradicional que se sustentaba, en gran medida, en la propiedad de la tierra.

El presidente Frei Montalva celebraba el gran logro,

Dictamos la Ley de Sindicación Campesina, la más vieja aspiración en las luchas gremiales en la historia sindical y social de Chile y hoy culminamos este programa que por sí solo justifica un gobierno y una etapa histórica, dictando la Ley de Reforma Agraria. Esta ley tiene para nosotros un sentido claro. Ella no está inspirada en el odio, sino que tiene sólo como inspiración el afán de justicia. Sus objetivos han sido ya muchas veces esclarecidos: incorporar al campesino en plenitud a la vida social, económica y política de nuestra nación de la cual estaba de hecho, en gran parte excluido. Abrir oportunidades para que los hombres de trabajo, de esfuerzo, puedan llegar a ser propietarios<sup>70</sup>.

El desplazamiento de los cercos que significó la publicación de esta ley, el 28 de julio, anticipaba la conmoción que vendría con su puesta en práctica, profundizando quiebres sociales, económicos y políticos aún incipientes: «un cambio en la tenencia de la tierra y una redistribución de capitales agrícolas son hechos irrevocables y llamados por eso a establecer nuevas condiciones sociales y económicas en el área en que tengan lugar»<sup>71</sup>.

En los años siguientes se verían las reacciones ante estas nuevas condiciones y las presiones ejercidas desde un abanico de distintos intereses tocados. La Ley de Reforma Agraria era ya una realidad y sus efectos en la sociedad chilena no podían aún atisbarse en toda su dimensión.

## Bibliografía

**Alaluf, David, Solon Barraclough, Antonio Corvalán, Jorge Echeñique, Armand Mattelart, Plinio Sampaio,** *Reforma Agraria Chilena, Seis Ensayos de Interpretación*, Santiago, ICIRA, Proyecto Gobierno de Chile/Naciones Unidas, FAO, 1970.

**Avendaño, Octavio,** *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1963. Representación de intereses, gradualismo y transformación estructural*, LOM Ediciones, Santiago, mayo 2017.

---

<sup>70</sup> Revista VEA, 20 de julio 1967.

<sup>71</sup> Diario El Mercurio, 17 de julio de 1967.



**Correa, Sofía** et. al., *Historia del siglo XX chileno*, Penguin Random House, Grupo Editorial S.A., sexta edición, Santiago, 2015.

**Cousiño V., Angela, María Angélica Ovalle**, *Reforma Agraria Chilena. Testimonios de sus protagonistas*, Editorial Memoriter, Santiago, 2013.

**Chonchol, Jacques**, *Un cristiano revolucionario en la política del siglo XX. Conversaciones con Claudio Robles O.*, Ediciones Universidad Finis Terrae, Santiago, enero 2016.

**Fontaine A., Arturo**, *La tierra y el Poder, Reforma Agraria en Chile (1964-1973)*, Editorial Zig-Zag, Santiago, 2001.

**Garrido, José (ed.), Cristián Guerrero, María Soledad Valdés**, *Historia de la Reforma Agraria en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, 1990.

**Frei, Eduardo**, Mensaje del Presidente Eduardo Frei ante el Congreso Pleno, Santiago, Chile, 21 de mayo de 1965.

-----, Discurso de promulgación de la Ley N° 16.640, 16 de julio de 1967.

**Holly, Arthur, Omar Brevis, Oscar Le-Feuvre**, *Estudio Económico de los Asentamientos 1966-7*, ICIRA, Proyecto Gobierno de Chile/Naciones Unidas/FAO, 1970.

**ICIRA, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria**, *Evaluación preliminar de los asentamientos de la reforma agraria de Chile*, Santiago, 1967.

**Moreno, Rafael**, *Sin Reforma Agraria no habría sido posible, Memorias de la Reforma Agraria Chilena 1958 - 1970*, Ediciones Copygraph Ltda., Santiago, 2013.

**Salazar, Gabriel**, *La violencia política popular en las "Grandes Alamedas". La violencia en Chile 1947-1987*, Editorial Lom, Santiago, 2006.

**Valdés, Alberto, William Foster**, *La Reforma Agraria en Chile. Historia, efectos y lecciones*, Ediciones Universidad Católica, Santiago, 2015.

## Legislación

Ley N° 16.250, Reajusta sueldos y salarios que indica y modifica los Decretos con Fuerza de Ley y leyes que señala, publicada el 21 abril de 1965, <http://bcn.cl/21ejt>

Ley N° 16.455, Modifica el Código del Trabajo en lo relativo a la forma de poner término al contrato de trabajo, publicada el 6 de abril de 1966, <http://bcn.cl/1y6v6>

Ley N° 16.611, Pago de salario agrícola en los días que señala, publicada el 1° de febrero de 1967, <http://bcn.cl/21ekl>

Ley N° 16.615, Modifica la Constitución Política del Estado, publicada el 20 de enero de 1967, <http://bcn.cl/1w9be>

Ley N° 16.465, Prohíbe la división, parcelación o hijuelación de los predios que señala, publicada el 23 de abril de 1966, <http://bcn.cl/21r1n>

Ley N° 15.020, Reforma Agraria, publicada el 27 de noviembre de 1962, <http://bcn.cl/1vqcf>.

Ley N° 15.295, Modifica el número 10 del artículo 10° de la Constitución Política del Estado, publicada el 8 de octubre de 1963, <http://bcn.cl/21fgs>.

Ley N° 16.625, Sindicación campesina, publicada el 29 de abril de 1967, <http://bcn.cl/1cw9ai>

Ley N° 16.640, Reforma Agraria, publicada el 28 de julio de 1967, <http://bcn.cl/1uv6m>

Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley, <https://www.bcn.cl/historiadelay>

## **Prensa**

Diario El Mercurio

Diario El Siglo

Diario La Nación

Diario Las Últimas Noticias de la Hora

Diario La Unión de Valparaíso

Diario La Tarde

El Diario Ilustrado

Revista Mensaje

Revista VEA





## La Reforma Agraria entre 1967 y 1970: Cambio estructural, debate político y conflicto social

Pablo Rubio Apiolaza\*

La reforma agraria es una de las transformaciones estructurales más importantes del siglo XX chileno, con implicancias que rebasaron al mundo agrícola, afectando al sistema político y la estructura social. Si bien sus efectos fueron variados y todavía son motivo de debate entre los actores involucrados, la profundidad de su impacto está fuera de duda.

Desde el punto de vista histórico, la aplicación de esta reforma estructural se verificó en los gobiernos de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y Salvador Allende Gossens (1970-1973), aunque con distinta velocidad, enfoque y objetivos<sup>1</sup>.

En una perspectiva más general, los llamados «largos sesenta» (1958-1973), constituye en el caso de Chile el contexto específico de esta transformación<sup>2</sup>. Durante ese ciclo histórico, la reforma agraria se vio influenciada por el contexto internacional post Revolución Cubana, y por fenómenos nacionales como la expansión político-electoral, el surgimiento de nuevos proyectos políticos, el cuestionamiento al orden vigente de variados sectores e instituciones, la movilización de nuevos actores sociales que demandaron al Estado soluciones a sus problemas, entre otros procesos.

De todas formas, debe señalarse que la reforma agraria no era inédita al nivel de América Latina: tanto México en la década de 1930, como Bolivia y

---

\* Doctor en Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid/Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister en Historia y Profesor de Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile. Investigador Unidad de Historia Política Legislativa, Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, Biblioteca del Congreso Nacional. Este artículo utilizó materiales del Proyecto FONDECYT N°1150819 titulado “El itinerario del proyecto monetarista chileno (1952-1975)”, del cual el autor es coinvestigador.

<sup>1</sup> Huerta, María Antonieta, Otro agro para Chile: *historia de la reforma agraria en el proceso social y político*, Santiago, Ediciones Chile América, CESOC, 1989.

<sup>2</sup> Torres Dujisin, Isabel, La crisis del sistema democrático. *Las elecciones presidenciales y proyectos políticos excluyentes- 1958-1970*, Santiago, Editorial Universitaria y Centro Barros Arana, 2014.

Cuba en los años cincuenta, experimentaron procesos de este tipo, aunque cada uno respondió a un contexto nacional y particular<sup>3</sup>. México, por ejemplo, es un país con una larga tradición histórica de luchas sociales por la tierra<sup>4</sup>.

En Chile, la propuesta de una reforma agraria se aceleró desde mediados de la década de 1950, cuando grupos políticos e intelectuales ligados a las más diversas corrientes ideológicas, realizaron un diagnóstico crítico de la situación del país. El estancamiento económico y productivo de la agricultura —patente durante todo el siglo XX—, fue uno de los componentes de una propuesta reformista mucho mayor y que incluyó varias dimensiones del desarrollo chileno<sup>5</sup>.

Desde el Congreso Nacional, las propuestas de reforma agraria comenzaron tempranamente a ganar fuerza. En 1954, Eduardo Frei Montalva, senador por las provincias de Atacama y Coquimbo, y citado doce años después por el senador Ricardo Ferrando, señalaba enfáticamente —a propósito de la huelga de Molina— en el hemiciclo que:

En este problema, mejor que en ninguno, se puede ver que una solución racional, oportuna y constructiva, destinada a concebir una verdadera reforma agraria, que sabemos compleja y que no es el reparto inorgánico y anticientífico, pues debe juzgar realidades diversas: climas, suelo, capitales, educación, etcétera... es más que nunca necesaria y ella sola dará estabilidad social. Pero esta reforma que eleva al hombre no es sólo un cambio social, sino económico, destinado a armonizar en el país el ritmo de sus actividades y a crear inclusive un indispensable poder comprador en extensas masas<sup>6</sup>.

La situación del agro chileno era de una acentuada desigualdad y de un desarrollo asimétrico, en términos tanto de la propiedad como de la distribución de la tierra. Como lo señala Armando de Ramón, «de las 253 mil explotaciones agrícolas existentes en el país, 124.000 tenían una extensión inferior a las cinco hectáreas, 92 mil tenían entre cinco y diez hectáreas y el resto, unas 3.500, superaba a las mil hectáreas (...) 10.300 grandes empresarios eran dueños del

---

<sup>3</sup> Chonchol, Jacques, *Sistemas agrarios en América Latina: de la etapa prehispánica a la modernización conservadora*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>4</sup> Tutino, John, *From Insurrection to Revolution in Mexico: Social Bases of Agrarian Violence, 1750-1940*, New Jersey, Princeton University Press, 1986.

<sup>5</sup> Almonacid, Fabián, *La agricultura chilena discriminada (1910-1960). Una mirada de las políticas estatales y el desarrollo sectorial desde el sur*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Colección América n° 16, 2009.

<sup>6</sup> Ricardo Ferrando, Senado, Sesión Especial N° 10, 18 de octubre de 1966, <http://bcn.cl/21jk5>

65% de la tierra arable y el 78% de la tierra regada»<sup>7</sup>. Por ello, la existencia de la gran propiedad de la tierra fue identificada como uno de los principales factores del atraso económico y del subdesarrollo chileno.

Así, la propuesta de una reforma agraria fue madurando en distintos grupos. Más allá de los antecedentes más lejanos, a comienzos de la década de 1960, la Alianza para el Progreso como política norteamericana fue fundamental para impulsar la primera Ley de Reforma Agraria de Jorge Alessandri (1962), aunque con una perspectiva de avance técnico y con claro contenido anticomunista.

Hacia 1964, la reforma agraria fue la columna vertebral del programa llamado Revolución en Libertad, impulsado por el Partido Demócrata Cristiano, lo cual es prueba de su importancia en el debate público. Como lo argumenta Jacques Chonchol, vicepresidente del Instituto de Desarrollo Agropecuario entre 1964 y 1969: «Había un gran apoyo a la idea de reforma agraria en Chile. No solamente en el sector campesino, sino que también en sectores urbanos. Se consideraba que la agricultura chilena tenía que ser modificada, que era atrasada, que los latifundistas eran una rémora desde el punto de vista del desarrollo del país... la producción era muy insuficiente, así que había que aumentar las importaciones»<sup>8</sup>.

Definitivamente entonces, existe un contexto histórico específico que explica el surgimiento de una propuesta de esta naturaleza, dentro de un proceso de profundos cambios que afectaron a la sociedad chilena a todo nivel.

Eduardo Frei Montalva, en su primer mensaje apenas asumido como Presidente de la República, el 4 de noviembre de 1964, dejó claramente de manifiesto el ambiente de cambios sociales que se vivía en el país. Textualmente afirmó en esa oportunidad que: «Estoy aquí para que de una manera creciente los campesinos sean dueños de sus tierras y la propiedad no se concentre en pocas manos... Estoy aquí para quebrar las rigideces de un orden social que no responde ya a las exigencias del tiempo y abrirle un progresivo acceso al pueblo, a la cultura... y a una verdadera participación... en las ventajas que caracterizan a las actuales sociedades contemporáneas»<sup>9</sup>. Existió, en definitiva, una voluntad política para llevar a cabo los cambios.

<sup>7</sup> De Ramón, Armando, *Historia de Chile. Desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000)*, Santiago, Editorial Catalonia, 2003, p. 158.

<sup>8</sup> Robles, Claudio, *Jacques Chonchol: un cristiano revolucionario en la política chilena del siglo XX. Conversaciones con Claudio Robles Ortiz*, Santiago, Ediciones CIDOC-UFT, 2016, p. 193.

<sup>9</sup> *El Mercurio*, 4 de noviembre de 1964.

En este texto se examina de manera general la implementación y los efectos de la reforma agraria, dentro de un período muy específico marcado entre los años 1967 y 1970, durante la administración de Frei Montalva (1964-1970). El análisis se centra en una perspectiva histórica, tomando como variables el cambio estructural, el debate político y el conflicto social asociado al proceso reformista. El objetivo entonces es abordar el proceso de reforma agraria desde una perspectiva coyuntural, a través del estudio y análisis de fuentes provenientes de diferentes actores sociales y políticos.

El proceso reformista marcó claramente un punto de inflexión en el desarrollo histórico chileno, de eso casi no hay duda. Hacia comienzos de los años sesenta, el economista norteamericano Solon Barraclough afirmó que «... la reforma agraria tiene muchas de las características de otros fenómenos sociales, como depresiones, periodos de auge económico o guerras. En este sentido, no tiene objetivos, sino causas y consecuencias. Los individuos si pueden tener objetivos, pero los trastornos sociales no. Las reformas agrarias, simplemente ocurren como el tiempo, como el resultado de ciertas combinaciones de circunstancias»<sup>10</sup>. Por ello, se hace necesario un examen de su desarrollo y consecuencias.

## 1. La Reforma Agraria y su aplicación

El año 1967 marca una coyuntura importante en el desarrollo de la reforma agraria, pues se inauguró un marco jurídico nuevo para la implementación del mismo proceso. En un primer momento, el 20 de enero de ese año se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 16.615, que modificó el Artículo N°10, numeral 10, de la Constitución Política de 1925, sobre el rol social de la propiedad y el papel que el Estado ejerce sobre ella<sup>11</sup>.

Si bien esta reforma constitucional es importante, el 28 de julio de 1967 se publica en el Diario Oficial la Ley de Reforma Agraria N°16.640<sup>12</sup>, que reemplazó a la ley anterior de 1962. Luego de un debate parlamentario que duró cerca de dos años, y compuesta por 333 artículos permanentes y 24 disposiciones

---

<sup>10</sup> Garrido, José (ed), Guerrero, Cristian y Valdés, María Soledad, *Historia de la Reforma Agraria en Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 1988, p. 37.

<sup>11</sup> <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=130884>

<sup>12</sup> <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28596>



transitorias, la Ley N°16.640 se considera una de las leyes económicas y sociales más importantes de la historia de Chile en la segunda mitad del siglo XX.

De acuerdo a una publicación oficial de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA)<sup>13</sup>, la Ley N°16.640 está inspirada en cuatro criterios: «a) Incorporación de los campesinos a la propiedad de la tierra que trabajan; b) Promoción de los campesinos y sus familias para lograr su incorporación a la vida social, cultural, cívica y política de la Nación; c) Mejoramiento de la productividad agrícola en todos sus niveles; d) Reforma del manejo y aprovechamiento de las aguas y, e) Reestructuración de los organismos públicos que desempeñan funciones relacionadas con la agricultura»<sup>14</sup>. En una de sus partes más importantes, el artículo N°3 de la Ley aborda el problema de la propiedad, señalando que «son expropiables los predios rústicos de que sea dueña una misma persona natural, cualesquiera que sea su ubicación en el territorio nacional y las categorías de sus terrenos que, aisladamente o en conjunto, tengan una extensión que exceda de 80 hectáreas de riego básicas»<sup>15</sup>. Así entonces, se marcaba un cambio sustancial en la política agraria llevada a cabo por los diferentes gobiernos en Chile.

De esta forma, se inició un acelerado proceso de expropiaciones, que tuvo en el trienio 1967-1970 una de sus fases de mayor aceleración, con importantes consecuencias a todo nivel. Si se analiza el proceso reformista en su conjunto, durante los once años de su aplicación, el resultado es el siguiente:

#### Cuadro N°1. Evolución de las expropiaciones agrícolas, 1963-1973

Ítem	1962-1964	1964-1967	1967-1970	1970-1973
Unidades agrícolas expropiadas	17	495	797	4.207
Hectáreas físicas expropiadas	154.853	1.136.025	2.909.050	5.477.514
% del total de Hás. físicas expropiadas	1,56%	11,47%	29,37%	55,31%

Fuente: Datos de la Corporación de la Reforma Agraria, Valdés, Alberto, A 50 años: Balance de la Reforma Agraria, Informe Serie Económico N°258, Libertad y Desarrollo, julio 2016, p. 9.

<sup>13</sup> Organismo estatal encargado de subdividir las tierras. Fue creado en la primera Ley de Reforma Agraria, en 1962.

<sup>14</sup> Corporación de Reforma Agraria, *Reforma Agraria Chilena 1965-1970*, Santiago, 1970, p. 22.

<sup>15</sup> <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28596>

Del cuadro anterior se desprenden varios datos claves. El primero que salta a la vista es que durante el trienio 1967-1970 se expropió más del doble respecto a los cinco años anteriores, lo que transforma a ese período en los años de más expropiaciones de la administración de Eduardo Frei Montalva. Esto prueba la radicalización y la rapidez que adquirió la reforma agraria en esos años, con fuertes impactos en distintos ámbitos de la vida nacional.

En ese mismo contexto resulta apropiado consignar que cerca de un tercio de las hectáreas físicas expropiadas, correspondientes a casi tres millones de hectáreas, se expropiaron en solo tres años, una cifra que parece impresionante.

A modo de detalle, resulta interesante ver el desglose de predios expropiados en todo el gobierno de Frei Montalva, que permite apreciar con mayor detención el avance del proceso, año a año. Los resultados se exponen en el siguiente cuadro:

**Cuadro N°2. Predios expropiados, 1965-1970**

Año	N° de predios expropiados
1965	99
1966	264
1967	217
1968	220
1969	315
1970	293
Total	1408

Fuente: Datos de la Corporación de la Reforma Agraria en Sergio Gómez, *Reforma agraria y desarrollo rural en Chile*, artículo sin fecha de edición, p. 70.

En estos dos cuadros se muestra la característica central del proceso reformista, cual es el acelerado cambio de la propiedad agrícola, principalmente de la gran propiedad latifundista, estructura económica, social y política que predominaba en Chile como un «foco de poder», desde el siglo XVII<sup>16</sup>.

En esta década de 1960, también hay asociados otros efectos producto de un fuerte proceso de movilizaciones sociales en Chile. Como se ha enunciado, los efectos del proceso revolucionario cubano, sumado a las propias transformaciones socio-políticas que el país venía experimentando desde la

<sup>16</sup> Mellafe, Rolando, "Latifundio y poder rural en Chile de los siglos XVII y XVIII", Santiago, Cuadernos de Historia N° 1, diciembre 1981, pág. 87-108, y Bauer, Arnold, *La sociedad rural chilena: desde la conquista española hasta nuestros días*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1994.

década anterior (expansión electoral, Ley de Cédula Única que limitó el cohecho en las zonas rurales, auge de los movimientos sociales, fortalecimiento de los partidos que apostaban por el cambio social) explica este fenómeno que solo puede comprenderse desde una mirada de mediano plazo.

Como consecuencia de esta vorágine, bajo el gobierno de Frei Montalva se generaron una creciente organización y la movilización de actores sociales otrora marginados de los beneficios económicos y sociales, proceso que no puede divorciarse de la reforma agraria, puesto que es parte intrínseca del mismo. Desde la óptica de la movilización social, puede decirse que «un torrente se desbordó», lo que se demostró sobre todo en el aumento de la afiliación sindical urbana. Así, el número de sindicatos industriales aumentó entre 1964 y 1970 de 632 a 1.440, mientras los sindicatos profesionales de 1.207 a 2.569, durante el mismo período<sup>17</sup>. Además, se debe señalar que los indicadores económicos entre 1967 y 1970 fueron en progresivo deterioro, por ejemplo el crecimiento, la inflación y la actividad industrial, provocando un aumento de la frustración en amplias capas sociales.

Pero sin lugar a dudas, el año 1967 marcó otro hito importante, aparte de la dictación de la Ley de Reforma Agraria. Se trata de la dictación de la Ley N°16.625<sup>18</sup>, de Sindicalización Campesina, publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de ese mismo año.

Esta ley marca una de las transformaciones estructurales más importantes de la segunda mitad del siglo XX chileno, pues declara la incorporación de los campesinos a la vida política y sindical, concebidos ahora como sujetos sociales autónomos. La sindicalización campesina, en definitiva, se ubica al mismo nivel de la Ley de Sufragio Femenino de 1949, o que la propia Reforma Agraria de 1967, en cuanto a su impacto en el sistema político y social chileno.

La Ley de Sindicalización Campesina tiene como puntos principales los siguientes: generalizar la obligatoriedad del Código del Trabajo para el establecimiento de contratos y de pagos del mundo rural (como mínimo, el 75% del sueldo debía ser cancelado en efectivo), las prerrogativas de fuero legal para los dirigentes sindicales, la obligación patronal de llevar registros de obreros y pagos, y la promoción de los derechos a la calidad de vida y de trabajo. En

<sup>17</sup> Valenzuela, Arturo, *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, Flacso, 1988, p. 91.

<sup>18</sup> <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28586>

definitiva, la Ley regula ampliamente las relaciones laborales con los propietarios agrícolas, dando un salto adelante en la justicia social del mundo campesino.

Además, esta ley instituyó que la unidad básica de los sindicatos fuera la comuna, y no el predio como era anteriormente, y el número mínimo de afiliados para formar un sindicato fue fijado en 100. A su vez, los sindicatos comunales tenían la libertad para formar parte de Federaciones Provinciales, y estas a su vez de conformar Confederaciones Nacionales. Entre estas últimas, se destacan Triunfo Campesino, Libertad y Ranquil, organismos de gran protagonismo en las luchas sociales y laborales del campesinado<sup>19</sup>.

Entre los fines principales de las asociaciones sindicales establecidas en esa Ley, se contaba procurar al mejoramiento de las condiciones de trabajo de los asociados y la defensa de sus intereses comunes, celebrar contratos colectivos de trabajo, promover la educación gremial y técnica, organizar cooperativas y la vida cultural del campesinado en su conjunto, entre otras finalidades. En síntesis, es absolutamente necesaria la lectura de este texto legal, pues permite hacerse una idea de la profundidad de dicha norma<sup>20</sup>.

Paralelamente a esta reforma agraria, que reguló más bien el cambio de la propiedad, es claro que el gobierno demócratacristiano incentivó la sindicalización campesina. A modo de cifras, hasta el año 1965 había 33 sindicatos rurales con 2.126 afiliados, mientras que en 1969 (4 años después) esa cifra había aumentado a 423 sindicatos que agrupaban en total a 104.666 campesinos<sup>21</sup>.

La participación social y política del campesinado se vio fuertemente incrementada a partir de 1967, una vez dictado el marco legal señalado. Tanto es así que en 1963, solo había unos 1.500 campesinos sindicalizados y una década más tarde, en 1972, esa cifra había aumentado a 2.826.171, reflejando un cambio estructural importante de la sociedad chilena<sup>22</sup>.

El aumento de la sindicalización campesina, la profundización de la reforma agraria, sumado al contexto de cambios sociales, provocó un explosivo e inédito aumento de los conflictos en el agro, que incluso alcanzaron una alta

<sup>19</sup> <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-97799.html>

<sup>20</sup> <http://bcn.cl/1w9ai>

<sup>21</sup> Correa, Sofía, Jocelyn Holt, Alfredo, Consuelo Figueroa, Claudio Rolle y Manuel Vicuña, *Historia del siglo XX chileno*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2001, p. 249.

<sup>22</sup> Affonso, Almino, Gómez, Sergio, Klein, Emilio y Ramírez, Pablo, *Movimiento campesino chileno*, 2 volúmenes, Santiago, ICIRA, 1970.

dosis de violencia<sup>23</sup>. El período 1967-1970 fue uno de los más complejos en este ámbito, como lo muestra el siguiente cuadro:

**Cuadro N°3. Número de conflictos rurales producto de huelgas o tomas, 1967-1970**

Acción/año	1967	1968	1969	1970
Huelgas	693	648	1.127	1.580
Tomas	9	26	148	456
Total	702	674	1.275	2.036

Fuente: Arturo Valenzuela, *El quiebre de la democracia en Chile*, p.152.

Esta movilización rural se corresponde también con la mayor participación electoral marcada por la dictación de la Ley N°17.284<sup>24</sup>, en la cual se introducen varias modificaciones constitucionales. Se trató de una reforma al Artículo N°7 de la Constitución Política de 1925, concretándose la rebaja de la edad para votar, desde los 21 a los 18 años, eliminándose también la condición de «leer y escribir» para ejercer el derecho al voto. Esto último fue importante, ya que de acuerdo al Censo de Población de 1970, un 11% de la población era analfabeta, equivalente a 665.362 personas dentro de una población total de 6.518.004 de habitantes, muchos de los cuales eran trabaja dores agrícolas, como inquilinos, peones y obreros propiamente tales.

Electoralmente, entre 1967 y 1973, la participación ciudadana aumentó significativamente, pasando de 3.074.000 votantes en las elecciones municipales de 1967, a 4.510.000 en la elección parlamentaria de marzo de 1973, equivalentes al 44,1% de la población total de Chile<sup>25</sup>. En consecuencia, el proceso reformista se desarrolla dentro de un contexto de fuerte politización y participación ciudadana en los asuntos públicos.

Hacia 1969, la aplicación de la Ley de Reforma Agraria experimentó algunas dificultades, lo que requirió perfeccionar algunos aspectos de la norma

<sup>23</sup> Kay, Cristobal, “Agrarian reform and the class struggle”, en Kay C. y Silva P. (comps.), *Development and Social Change in the Chilean Countryside*, Amsterdam, CEDLA, 1992, pp. 129-151 y Loveman, Brian, *Struggle in the Countryside: Politics and Rural Labor in Chile in 1919- 1973*, Indiana, Indiana University Press, Bloomington, 1976.

<sup>24</sup> <http://bcn.cl/1w9hw>

<sup>25</sup> «Ley N°17.284, rebaja de edad para votar a 18 años y se concede el derecho a voto a las personas analfabetas”. Sitio web Historia Política, Biblioteca del Congreso Nacional. [https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle\\_eleccion?handle=10221.1/63125&periodo=1925-1973](https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/63125&periodo=1925-1973)

dictada dos años antes. El 14 de mayo de ese año, en la Sesión Ordinaria N°57 del Senado, Patricio Aylwin Azócar, en ese entonces senador por la Sexta Agrupación Provincial Curicó, Talca, Linares y Maule —una zona eminentemente agrícola—, presentó una importante iniciativa de ley que se denominó «Ley Aylwin».

La intervención del senador Aylwin, en dicha Sesión, refleja muy bien el clima de opinión en ese contexto, además de brindar una síntesis técnica de la aplicación del proceso reformista, a dos años de la dictación de ley principal. En su intervención en el hemiciclo del Senado, Aylwin plantea la necesidad de modificar algunos aspectos de la Ley N°16.640, señalando al respecto que:

He presentado esta iniciativa con el objeto de buscar solución a un problema bastante serio originado con motivo de la aplicación de la ley en referencia. El mecanismo consagrado en los artículos 39, 40 y 41 de la ley N° 16.640 establece que la Corporación de la Reforma Agraria debe consignar judicialmente la cuota de la indemnización que deba pagar al contado; luego, solicitar al tribunal correspondiente que se ordene inscribir el predio, a nombre de la Corporación, en el Conservador de Bienes Raíces; y, en seguida, una vez cumplidos ambos trámites, requerir el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario para tomar posesión del predio... Aunque los preceptos respectivos son claros en disponer que esas actuaciones judiciales se verificarán sin más trámite, lo cierto es que se han prestado para que, por medio de incidencias judiciales de toda índole los propietarios dilaten la toma de posesión de las tierras y la correspondiente constitución del asentamiento. A veces, como en el caso de la Higuera Primera de la Hacienda Longaví, en la provincia de Linares, tal dilación ha sobrepasado un año, mediante el uso de subterfugios y recursos procesales<sup>26</sup>.

De esta declaración se desprenden las innumerables dificultades técnicas y políticas para llevar a cabo la expropiación de los predios agrícolas. Seguidamente, Aylwin advierte sobre las resistencias sociales al proceso reformista, cuando argumenta que,

durante ese período ello ha tenido consecuencias graves, en especial para los campesinos que esperaban incorporarse al asentamiento. Los patrones han solido emplear toda clase de recursos para hostilizarlos: los han privado de trabajo, los han despedido y han introducido la división entre ellos, tentando a algunos con ofertas o beneficios para que se pongan de su parte, a fin de obstruir la puesta en marcha de la reforma agraria. Es así como sectores contrarios a ésta invocan constantemente el testimonio de campesinos que se oponen a la reforma y que defienden tanto el régimen de explotación anterior a la misma como a sus antiguos patrones, lo cual es fruto, en muchos casos, de la

<sup>26</sup> Patricio Aylwin, Senado, Sesión Ordinaria N°57, 14 de mayo de 1969, <http://bcn.cl/21jho>

acción que estos últimos realizan, amenazados por el acuerdo de expropiación, mientras dicha medida se materializa<sup>27</sup>.

Según el enfoque del senador, el conflicto político también podría tener efectos en la economía del país:

Por otra parte, además del clima de tensión social y el riesgo de violencia que tal situación entraña, ella causa evidentes perjuicios a la economía, porque el ambiente de incertidumbre que por tiempo más o menos largo afecta al antiguo propietario y a los campesinos beneficiarios de la reforma -durante ese período, ni éstos pueden tomar posesión de la tierra ni aquél tiene la certeza de que le será permitido conservarla-, se traduce en menor producción o deterioro del régimen de explotación. En tales condiciones el fundo se explota mal y, por consiguiente, la producción que al país interesa disminuye<sup>28</sup>.

De esta forma, la idea esencial que inspiraba la propuesta de Aylwin se deriva de que en el régimen de consignación, toma de posesión del bien expropiado e inscripción en el Registro del Conservador de Bienes Raíces, se aplicara el sistema administrativo y no el judicial, lo cual aceleraría el traspaso de la propiedad y por tanto el avance de la reforma agraria. Luego de una discusión que duró algunos meses, y sin mayores cambios al texto original del proyecto, la Ley N°17.280 fue aprobada por el Congreso Nacional y publicada en el Diario Oficial, el 17 de enero de 1970<sup>29</sup>.

En síntesis, entre 1967 y 1970 se implementó un drástico proceso de reforma, que incluyó por una parte la expropiación de la gran propiedad de la tierra, más una ascendente movilización campesina, actor social que logró su plena incorporación a la vida colectiva luego de siglos de exclusión. En la interpretación de Jacques Chonchol, «La acción agraria del gobierno demócrata-cristiano fue, en resumen, un proceso importante de modernización capitalista de la agricultura chilena que tendió a desplazar a la agricultura latifundista acompañada del acceso a la tierra y del mejoramiento económico y social de una parte de la población campesina»<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> <http://bcn.cl/1yauw>

<sup>30</sup> Chonchol, Jacques, «La Reforma Agraria en Chile, 1964-1973», *Trimestre Económico* Vol. 43, N°171, Julio-Septiembre 1976, p. 607.

## 2. El contexto político y el debate público

Es necesario precisar que la Reforma Agraria, entre los años 1967 y 1970, se define como un cambio fundamentalmente de naturaleza política y social. Dentro de ese marco, el debate público se caracterizó por su radicalización y por lo irreconciliable de sus posturas, entre los distintos sectores del país.

A mediados de la década de 1960, en sectores de la derecha surgieron grupos con claro contenido anti-reformista. Entre ellos, destaca la figura de Jaime Guzmán Errázuriz, abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y fundador del Movimiento Gremial en la misma institución.<sup>31</sup> A comienzos de 1965, en un artículo en la revista *Fiducia*, y refiriéndose a la reforma constitucional que Frei Montalva había presentado poco antes, Guzmán escribía que «Esto constituye (la reforma constitucional), lisa y llanamente, dejar el derecho de propiedad como una concesión del Estado, que se da y se quita a quien a este le parezca (...) lo que es mucho más grave importa la violación de un principio básico de derecho natural y un camino abierto para la implantación concreta a espaldas de un pueblo cristiano, de un régimen socialista y totalitario»<sup>32</sup>.

En ese mismo artículo, Guzmán instó a las autoridades del gobierno demócratacristiano a deponer tal medida, y restablecer la llamada «ley natural». Textualmente lo sostuvo así:

Quiera Dios que, iluminando a quienes nos gobiernan, se mantengan en nuestra Carta Fundamental, en términos satisfactorios y reales, la garantía de un derecho que, por obedecer a un precepto de ley natural, es un fundamento insustituible de todo régimen cristiano. No es apartándose de la ley natural, sino respetándola escrupulosamente como puede conseguirse la verdadera justicia social. La Iglesia así lo enseña y la Historia así lo confirma<sup>33</sup>.

No obstante, en la derecha, Guzmán y el gremialismo se ubicaron en una posición más bien minoritaria de ese campo ideológico. En dicho contexto, el surgimiento del Partido Nacional, en mayo de 1966, fue uno de los hitos

---

<sup>31</sup> Rubio Apiolaza, Pablo, “Jaime Guzmán Errázuriz y el Gremialismo: La refundación de la Derecha chilena (1964-1970)”, *Revista de Historia*, años 13-14, vols. 13-14, Concepción, Departamento de Ciencias Históricas y Sociales, Universidad de Concepción, 2003-2004.

<sup>32</sup> Guzmán Errázuriz, Jaime, «El derecho de propiedad, y el proyecto de reforma constitucional», *Fiducia*, año II, N°14, Diciembre-enero 1964-1965, p. 5.

<sup>33</sup> *Ibid.*



político-partidarios más importantes en la historia de la derecha en la segunda mitad del siglo XX<sup>34</sup>.

Herederos de los partidos Liberal y Conservador, más elementos del nacionalismo, los dirigentes del Partido Nacional fueron originalmente partidarios de una reforma agraria. Uno de sus miembros, el ex diputado y ex senador Sergio Diez, estuvo en acuerdo con una reforma «prudente y que fuera en beneficio del aumento productivo». En sus memorias, Sergio Onofre Jarpa, presidente del Partido Nacional entre 1968 y 1973, se mostró favorable a una reforma agraria «(...) bien hecha y sensata que fortaleciera una clase media de propietarios campesinos»<sup>35</sup>. Su posterior opinión negativa y en contra de la reforma, por parte del partido, respondió a las modalidades por las cuales fue llevada a cabo, agregando que «Nuestro partido no está contra la Reforma Agraria, sino contra la forma y modalidad de los procedimientos actuales»<sup>36</sup>.

Hacia 1969, y respecto al proceso en su conjunto, los nacionales reclamaron que «la CORA expropia sin consultar a los campesinos. Los mantiene o los expulsa a su arbitrio de los fundos expropiados. Los priva de todos los derechos laborales que resguardan a los trabajadores del campo»<sup>37</sup>.

También postularon que las reformas realizadas tenían una intención oculta, la de tener un mayor «control político» del campo<sup>38</sup>. La reforma agraria, señala el Partido Nacional, «acentúa la persecución contra los agricultores, con medidas como la prohibición de vender parte de predios que impide a tantos enfrentar la crisis, o la negativa a fijar oportunamente precio a sus productos,

---

<sup>34</sup> Rubio Apolaza, Pablo, *Los civiles de Pinochet. La derecha en el régimen militar chileno, 1983-1990*, Santiago, DIBAM-Centro de Investigaciones Barros Arana, 2013, p. 71.

<sup>35</sup> Correa, Sofía et al., *Historia del siglo XX chileno*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2001, pp. 217-223-224 y Arancibia, Patricia et al. Jarpa: Confesiones políticas, Santiago, Editorial Mondadori-La Tercera, 2000, pp. 98-100.

<sup>36</sup> “Consejo Provincial de Colchagua, Partido Nacional”, Centro de Investigación y Documentación de Chile Contemporáneo (CIDOC), Fondo Sergio Onofre Jarpa Reyes. (FSOJR), 027463, San Fernando, 25 de enero de 1969.

<sup>37</sup> “Declaración del Cuarto Consejo General del Partido Nacional”, CIDOC, FSOJR. 022281, 13 de abril de 1969.

<sup>38</sup> Puga, Francisca et al., *El Partido Nacional y la democracia, 1966-1973*, Tesis de grado para optar al título de Profesor de Educación Media en Historia y Geografía, Universidad Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago, 2008.

con el ostensible propósito de destruir las empresas agrícolas y arruinar a los hombres que trabajan en el campo»<sup>39</sup>.

Además de impugnarle al gobierno demócratacristiano un mal manejo de la reforma agraria, el Partido Nacional también cuestionó desde un comienzo las razones que este tenía para accionarla. En este sentido señaló que «el verdadero objetivo que persigue la reforma agraria demócratacristiana es usar los recursos del Estado para establecer el control político de los campesinos»<sup>40</sup>. No solo en sus pronunciamientos partidarios los nacionales se opusieron al proceso reformista; también en el Congreso Nacional sus parlamentarios lucharon incansablemente contra estos cambios sociales.

La política chilena pasaba por una coyuntura de radicalización de sus propuestas, y no solo en la derecha. En agosto de 1965, por ejemplo, se fundaba el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), principal grupo de la llamada izquierda armada y que actuaba autónomamente de las dos grandes fuerzas de la izquierda marxista tradicional, representada por socialistas y comunistas. Rápidamente el MIR fue ampliando sus bases de apoyo a las áreas rurales, fundando en septiembre de 1970 el Movimiento Campesino Revolucionario (MCR), su «frente de masas» encargado de movilizar a los trabajadores del campo<sup>41</sup>.

En pleno proceso de reforma agraria, entre el 24 y 26 de noviembre de 1967, en el Partido Socialista, se expresaron las conclusiones de su XXII Congreso General celebrado en Chillán. Aquí, se aceptaba que la lucha por el poder debía asumir inevitablemente el carácter de conflicto armado, tesis que estaba directamente relacionada con la decepción de las elecciones presidenciales de 1964 y por la influencia de la Revolución Cubana. En aquella ocasión el Partido Socialista afirmó que «La violencia revolucionaria es inevitable y legítima. Resulta necesariamente del carácter represivo y armado del estado de clase. Constituye

---

<sup>39</sup> “Declaración del Cuarto Consejo General del Partido Nacional”, CIDOC, FSOJR. 022281, 13 de abril de 1969.

<sup>40</sup> “Nuevos atropellos prepara el Gobierno Demócratacristiano”, Partido Nacional, CIDOC, FSOJR. 027453, 10 de Octubre de 1969.

<sup>41</sup> “El MIR y las elecciones presidenciales” Secretariado General del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, abril- mayo 1970, en Olguín, Myriam (Editora), *Con vista a la esperanza*, Santiago, Editorial Escaparate, 1998, pp. 39-40. También, véase Cárcamo Hernández, Ovidio, “Juventud rebelde, campesinado indígena y la instalación del discurso de clases en los campos de Cautín. Movimiento campesino revolucionario. (Chile 1967-1973)”, Santiago, Revista de Historia Social y de las Mentalidades, Volumen 19, N° 1, 2015, pp. 131-155.

la única vía que conduce a la toma del poder político y económico... Las formas pacíficas o legales de lucha (...) no conducen por sí mismas al poder. El Partido Socialista las considera como instrumentos limitados de acción, incorporados al proceso político que nos lleva a la lucha armada»<sup>42</sup>.

Este planteamiento también suponía una profundización de la relación de la izquierda con el mundo rural. Ya a comienzos de la década de 1960, los propios socialistas habían creado la Comisión Agraria Socialista (CONAS), definiéndola como la entidad partidaria encargada de todos los asuntos que tuvieran relación con los trabajadores campesinos. Su principal dirigente fue el senador Salomón Corbalán, representante de la Quinta Agrupación Provincial de O'Higgins y Colchagua, provincias fuertemente agrarias y con gran población campesina<sup>43</sup>. Asimismo ocurría en la Democracia Cristiana, con la formación, en mayo de 1969, del Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), integrado por una gran parte del Departamento Campesino del mismo partido.

En cuanto a los comunistas, si bien sus posturas fueron menos extremas, hay bastantes referencias al proceso reformista. En su intervención denominada «Avancemos con los comunistas», en el Pleno del Comité Central de comienzos de 1971, el dirigente Víctor Díaz indicaba que:

...el Presidente Allende y los seis partidos y movimientos que integramos la Unidad Popular, hemos establecido clara y reiteradamente con palabras y con hechos, la decisión de llevar adelante una Reforma Agraria rápida aplicando a fondo las disposiciones de la ley vigente en relación a todas las causales de expropiación contempladas en ella (...) en las condiciones actuales, de lo que se trata es de realizar a la etapa correspondiente a la Reforma Agraria en los marcos de la ley vigente, que el gobierno demócrata cristiano dejó pendiente, sin aplicarla, respecto de la gran mayoría del campo chileno<sup>44</sup>.

En la misma reunión, Díaz no dudó en criticar las concepciones más extremas que enfatizaba el MIR y algunos sectores del Partido Socialista, en relación a profundizar la reforma agraria a través de las «tomas de fundos» y otras acciones extrainstitucionales. En la misma reunión, Víctor Díaz profundizó

<sup>42</sup> Jobet, Julio César, *El Partido Socialista de Chile*, Santiago, Editorial Prensa Latinoamericana, 1971, tomo II, p. 130.

<sup>43</sup> Pérez, Cristian, «Guerrilla rural en Chile: La batalla del fundo San Miguel (1968)», Santiago, Estudios Públicos N° 78, 2000.

<sup>44</sup> Víctor Díaz, «Avancemos con los comunistas», Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Chile, enero de 1971, sin fecha de edición, p. 7.

en el argumento de que debían ser «las masas del campo», las protagonistas del proceso reformista. En la parte final de la reunión agregó que,

Lo que conviene a los campesinos y al país es que la Reforma Agraria se realice drástica pero no anárquicamente y que las prioridades de expropiación sean definidas teniendo en cuenta las posibilidades técnicas y económicas. Queremos que se nos entienda bien. Al plantear que las tomas de tierras, como línea general, son incorrectas, no estamos proponiendo la pasividad del movimiento campesino, sino su movilización activa para llevar adelante la Reforma Agraria de acuerdo con los planes del Gobierno, con los estudios de la Corporación de Reforma Agraria y con la opinión de los Consejos Campesinos, para quebrar con la fuerza de las masas la resistencia de los terratenientes, operando en el terreno que conviene al pueblo y no en el que buscan darnos la batalla los sediciosos<sup>45</sup>.

Por otra parte, durante el período 1967-1970, uno de los actores más decisivos de la sociedad chilena fueron los grupos rurales ligados a la propiedad. En ese sentido, resulta de interés constatar la posición de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). Considerado como el grupo de interés más antiguo y con mayor influencia política, económica y cultural en la historia del Chile republicano, la SNA es reconocida como la institución madre del resto de las organizaciones agrícolas del país, y de influencia preponderante en la estructuración de las otras ramas de actividad económica, con estrechos vínculos con la derecha política y los principales grupos económicos<sup>46</sup>. Fundada el 18 de mayo de 1838 con el objetivo de «promover la racionalización, desarrollo y protección de la agricultura, actividades conexas y agroindustriales», sus directivas estuvieron formados por grandes terratenientes y empresarios agrícolas, que a su vez, asumieron cargos políticos vinculados al Partido Liberal, Conservador y Nacional, y en menor medida, al Partido Radical<sup>47</sup>.

En julio de 1967, luego de dictada la Ley N°16.640, asumió la presidencia del gremio Hugo Zepeda Barrios, ex diputado, ex senador y ex presidente del Senado, con una amplia trayectoria parlamentaria de más de tres décadas (1933-1965). El

---

<sup>45</sup> Ibid., p. 9.

<sup>46</sup> Gómez, Sergio, *Los empresarios agrícolas*, Santiago, ICIRA, 1972.

<sup>47</sup> Rubio Apiolaza, Pablo y Xaviera Salgado Ferruffino, « Gremios empresariales y derecha chilena: redes de poder y propuestas programáticas de la Sociedad Nacional de Agricultura, 1952-1958 », París, *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*[En línea], 32 | 2016, Publicado el 9 diciembre de 2016, consultado el 21 de julio de 2017. URL : <http://alhim.revues.org/5573> Además, Oszlak, Oscar, *La trama oculta del poder. La Reforma Agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973*, Santiago, LOM Ediciones-USACH, 2015.

ascenso de Zepeda, le dio a la SNA un discurso más político y menos gremial, lo que se explica por la aplicación de las reformas estructurales del gobierno de Frei Montalva, entre ellas la reforma agraria y la sindicalización campesina.

En su discurso de ascensión al cargo, Zepeda manifestó una fuerte crítica a la Ley N°16.640, señalando que:

Comenzamos a vivir un estatuto legal diferente para los agricultores. La misión que tenemos que cumplir será defender al empresario agrícola eficiente, hacer respetar sus derechos y tratar de devolverle la tranquilidad en sus labores. El sector agrícola está consciente de los imperativos de los tiempos que vivimos y no desconoce sus deberes para con el país. Sólo reclama tranquilidad y respeto para sus derechos a fin de entregar su aporte al desarrollo económico del país... Lucharemos por la unidad de todos los agricultores y nos esforzaremos para que la empresa agrícola sea cada vez más eficiente y siga contribuyendo al desarrollo económico de Chile...<sup>48</sup>.

Hacia 1969, la dirección de la SNA fue asumida por el abogado Benjamín Matte, adquiriendo el gremio una postura de mayor combatividad y resistencia al proceso de la reforma agraria, planteando una clara oposición al mismo. De acuerdo al análisis del gremio, se informaba que:

La Reforma Agraria surge como un proceso frustrado: no ha elevado la producción, impide la movilidad social de los asentados, y ha invertido una enorme cantidad de dinero en gastos de propaganda y de mantención de una maquinaria que más parece un elefante blanco (según datos de la CORA, y sin considerar las deudas pendientes, 10.000 dólares por asentado, lo suficiente para hacer instalado a cada jefe de familia al frente de una pequeña industria agrícola totalmente equipada)... Creemos que el sector campesino debe tener condiciones sociales y económicas crecientes, pero no conocemos un sistema que permita dárselas sin el bienestar de la empresa. Hay que adecuar la empresa agrícola. Hay que hacer la revolución de la empresa, pero no hay que destruirla<sup>49</sup>.

En agosto de 1970, un mes antes de la elección presidencial que llevó a Salvador Allende a la primera magistratura, *El Campesino*, medio oficial de la SNA, publicó una editorial en la que sugiere un pesimista diagnóstico sobre la reforma agraria. Fundamentalmente, hay una postura crítica respecto a la movilización rural y, por cierto, a los episodios de violencia en el campo, que se tradujeron en una inestabilidad social y un enfrentamiento político nunca antes visto en el país. Concretamente, señalaron en dicho texto que:

---

<sup>48</sup> “Nueva mesa Directiva de la SNA”, *El Campesino*, Vol. XCVIII, N.7, julio de 1967, p.16-17.

<sup>49</sup> “Debemos encontrar el camino, y si no existe, crearlo”, *El Campesino*, Vol. C, N.6, junio de 1969, p.20-25.

La opinión pública observa con preocupación y sufre las consecuencias de una ola creciente de huelgas ilegales y de enfrentamientos, que en diversas oportunidades han sobrepasado ya la etapa de las palabras para encauzarse por las vías de hechos.

Particularmente esto se observa en el campo, donde hemos visto extenderse en forma inusitada los paros y tomas violentas de fundos, con secuestro de sus propietarios, bloqueo de caminos y abandono de las labores agrícolas, aun las de emergencia.

Desconocerlo sería emplear la táctica de la avestruz, en momentos en que más que nunca se hace necesario recurrir a la razón.

Sobre la existencia y peligrosidad de estos hechos todos están de acuerdo. No así sobre las culpas que los promueven. Una insistente, majadera propaganda realiza diariamente las más inverosímiles contorsiones para convencer al hombre de la ciudad de la maldad intrínseca de los agricultores y de sus supuestos afanes violentistas<sup>50</sup>.

Sin lugar a dudas, un espacio privilegiado para el debate público sobre la Reforma fue el Congreso Nacional. En dicha institución estaban representadas prácticamente todas las tendencias ideológicas del país, constituyéndose así en un espacio de fortalecimiento de la democracia en esas complejas décadas. Por otra parte, dentro de este proceso reformista, el debate parlamentario se consolidó como la tribuna fundamental, no solamente desde el sentido de la argumentación jurídica, sino que desde el ámbito político-ideológico.

Para el partido de gobierno, la Democracia Cristiana, la reforma agraria era un proceso necesario que tenía resultados económicos positivos, y que producía un alto desarrollo social. Hacia marzo de 1968, el senador Patricio Aylwin, uno de los principales impulsores de la Reforma, manifestaba que «De seis millones de tierras agrícolas arables de este país, ya se han expropiado un millón 280 mil, que favorecen a 70 mil familias campesinas, y de un millón 100 mil hectáreas de tierra de riego, se han expropiado 180 mil, lo que representa más de 15% de esta superficie de riego<sup>51</sup>.

En esa misma intervención en el Senado, Aylwin se refiere a ejemplos relativos a su zona de representación, la actual región del Maule:

éste es un proceso en marcha, que se está realizando, como tuve oportunidad de comprobarlo el sábado pasado al recorrer el asentamiento «Manuel Rodríguez» del fundo San José de Colbún. Allí vi con orgullo y admiración cómo los

<sup>50</sup> “Una etapa difícil”, editorial *El Campesino*, Vol. CI, N.8, agosto de 1970, p. 22-23.

<sup>51</sup> Patricio Aylwin, Senado Sesión Ordinaria N° 64, 6 de marzo de 1968, en <http://bcn.cl/21jic>

modestos campesinos asumen su responsabilidad de propietarios de la tierra dispuestos a trabajarla en común,... a superar todas las dificultades, todas las incomprensiones, con el respaldo de un Gobierno que está efectivamente atendiendo sus necesidades y sus justas aspiraciones, con el objeto de hacer propietarios a toda la masa de trabajadores agrícolas. Sé que hay dificultades, pues lo ideal, a nuestro juicio, sería que se actuara con más rapidez. Sé que se cometen errores, porque es humano que ello ocurra y nadie ha dejado de cometerlos. Pero la verdad es que éste es un proceso en marcha que nadie detendrá, que se está, realizando en forma progresiva, seria y consciente<sup>52</sup>.

A pesar de las profundas diferencias internas dentro del Partido Demócrata Cristiano, que incluso llevaron a la conformación de partidos nuevos como el MAPU (1969) y la Izquierda Cristiana (1971), es posible afirmar que en los sesenta había un claro acuerdo en los objetivos y la necesidad del proceso de reforma agraria. Acuerdo similar puede señalarse respecto a la izquierda y una parte importante del Partido Radical, actores que apoyaron la legislación de 1967<sup>53</sup>.

Sin embargo, en el Congreso Nacional, hubo grupos que plantearon una oposición radical al proceso, la cual se hizo más intensa a medida que se acercaban las elecciones presidenciales de 1970. Es el caso del Partido Nacional, grupo que encabezó la oposición más enconada a la Reforma.

Desde el Congreso Nacional, uno de los protagonistas de la resistencia fue Fernando Ochagavía Valdés. Titulado como ingeniero agrónomo de la Pontificia Universidad de Chile en 1951, ejerció una importante carrera parlamentaria como diputado y senador representando a zonas agrícolas del sur y del centro del país. Miembro del Partido Conservador y posteriormente del Partido Nacional, llegó a ser socio activo de la propia Sociedad Nacional de Agricultura. Resulta interesante analizar el perfil biográfico de Ochagavía Valdés, pues permite establecer las vinculaciones y/o redes de influencia entre el poder político y económico, muy presentes entre los propietarios agrícolas y algunos partidos políticos<sup>54</sup>.

Ochagavía fue uno de los más destacados opositores a la reforma agraria de la Democracia Cristiana, así como también durante el período de la Unidad Popular. En septiembre de 1967, en una de sus primeras intervenciones luego de dictada la Ley N°16.640, tuvo un fuerte enfrentamiento en la Cámara con Julio

<sup>52</sup> *Ibíd.*

<sup>53</sup> Avendaño, Octavio, *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973*, Ediciones LOM, Santiago, 2017.

<sup>54</sup> Fernando Ochagavía Valdés, reseña biográfica. <http://bcn.cl/21jid>

Silva Solar, diputado de la Democracia Cristiana (luego Izquierda Cristiana), y un tenaz defensor de la propuesta reformista. Dentro de la Cámara, además, ambos eran miembros de la Comisión de Agricultura. En su intervención representando a la bancada del Partido Nacional, Ochagavía señalaba que:

Para nosotros el sistema es malo, porque deja al individuo sometido a este ente que es la propiedad colectiva, que es de todos y no es de nadie, pero que en definitiva es del Estado. Porque para nosotros, la propiedad colectiva o comunitaria es lo mismo. Creo que como sistema es contrario a la libertad del individuo, porque es mucho peor el patrón Estado que el patrón en el sistema tradicional del latifundio, ahora tan impugnado en esta Sala... Por eso, creo que debemos analizar si se va a entregar la propiedad en forma individual o se va a mantener la propiedad colectiva, en la cual el individuo no va a estar incentivado, pues los beneficios de su trabajo no le permitirán capitalizar y mejorar esa propiedad<sup>55</sup>.

En la parte central de su discurso, Ochagavía plantea una visión más bien filosófica del ser humano, agregando que

Este concepto capitalista que nosotros defendemos y que se impugna como una filosofía de explotación del hombre por el hombre, implica que el Estado cumpla una función muy importante: la de defender al individuo; pero no sobre la base de mantenerlo bajo un absoluto control y aherrojado, supeditado al Estado. Se defiende al individuo abriéndole los caminos, protegiendo al débil, evitando los monopolios. En esta forma, el mundo puede prosperar<sup>56</sup>.

El 9 de julio de 1969, en la Sesión Ordinaria N° 16 del Senado, y a propósito de la discusión sobre la «Ley Aylwin», el recién electo senador Ochagavía acusó que la Reforma pretendía expropiar a los predios más pequeños, abusando así del proyecto original. En la parte central de su discurso, sostuvo que:

la CORA ha debido recurrir a expedientes injustos. Para esconder el resultado económico de una empresa, instó al Estado a comprar productos a un precio distinto del que han pagado los demás agricultores. Así, por ejemplo, a los asentamientos compraban el saco de papas en 25 mil pesos, en circunstancias de que a los demás campesinos no les pagaban ni 20 mil. Considero que ésta también es una manera de engañar en cuanto al resultado económico de una explotación<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Fernando Ochagavía, Cámara de Diputados, Sesión Especial N° 45, 7 de septiembre de 1967, <http://bcn.cl/21jif>

<sup>56</sup> *Ibíd.*

<sup>57</sup> Fernando Ochagavía, Sesión Ordinaria N° 16, Senado, 9 de julio de 1969, <http://bcn.cl/21jih>



De esta forma, el Congreso Nacional se transformaba en un espacio propicio de debate político-ideológico, dentro de ese polarizado contexto.

Otro elemento importante para medir la temperatura del debate político se refiere a los procesos electorales, en especial para visualizar la correlación entre las distintas fuerzas políticas y su influencia social. Durante el trienio 1967-1970, se desarrollaron dos elecciones que se consideran claves para el desarrollo posterior, y que mostraron interesantes fenómenos. La primera de ellas son las elecciones municipales de 1967, las cuales tuvieron como resultados los siguientes:

#### **Cuadro N°4. Elecciones municipales, abril de 1967: Principales fuerzas políticas**

<b>Partido</b>	<b>Número de votos</b>	<b>Porcentaje de votos</b>
Democracia Cristiana	825.893	25,8
Partido Radical	372.669	16,1
Partido Comunista	341.662	14,8
Partido Nacional	330.461	14,3
Partido Socialista	324.650	14,1

Fuente: La Nación, 4 de abril de 1967.

En estas elecciones se aprecia un retroceso importante del partido de gobierno, el Partido Demócrata Cristiano, que en las parlamentarias de dos años antes había obtenido un 55,7% de los sufragios. Se aprecia también el rápido repunte de las fuerzas de derecha: en efecto, esta fue la primera elección en la que participó el Partido Nacional, fundado el año anterior luego de la crisis de liberales y conservadores. Mientras tanto, la izquierda marxista obtenía importantes resultados que le permitían proyectarse como fuerza política.

Dos años más tarde, en marzo de 1969, se desarrollaron las segundas elecciones parlamentarias del gobierno de Eduardo Frei Montalva, con el proceso de reforma agraria en curso y con un contexto político y social de gran tensión. Los resultados fueron los siguientes:

**Cuadro N°5. Elecciones parlamentarias, marzo de 1969: Principales fuerzas políticas**

Partido	Porcentaje de votos
Democracia Cristiana	29,8
Partido Nacional	20,0
Partido Comunista	15,9
Partido Radical	13,0
Partido Socialista	12,2

Fuente: Dirección Registro Electoral, citado en Arturo Valenzuela, *op. cit.*, p.106.

Básicamente, en estas elecciones se confirmaron los resultados de dos años antes: una baja electoral del partido de gobierno respecto a las elecciones parlamentarias anteriores; el alza del Partido Nacional como fuerza única de la derecha política, y la mantención de la izquierda como opción, si lograba mantener su alianza electoral. En definitiva, la llamada política de los «tres tercios» se posicionaba como el escenario más probable para la mayor de todas las competencias políticas: las elecciones presidenciales de 1970.

En síntesis, la reforma agraria entre 1967 y 1970, constituyó un hilo central del debate político y público, tanto a nivel de resistencia al mismo proceso, como por parte de los grupos que optaron por plantear su aceleración, dentro de un contexto de una alta movilización social y política.

### 3. La Reforma Agraria y la violencia rural

A fines de los años sesenta y comienzos de la década de 1970, el proceso reformista trajo como consecuencia la agudización de las contradicciones en la sociedad chilena. En este contexto, una de sus manifestaciones más concretas fue la generalización de la violencia rural, especialmente de las tomas de terreno y de los enfrentamientos de autoridades de gobierno o grupos campesinos, frente a sectores de la resistencia a la Reforma<sup>58</sup>. Como lo señala un autor, «no fue hasta 1969 cuando se inició un progresivo proceso de generalización de la misma. Ese

<sup>58</sup> Cousiño Vicuña, Ángela, Ovalle Gana, María Angélica, *Reforma Agraria Chilena. Testimonios de sus protagonistas*, Santiago, Editorial Memoriter, 2013.

año tuvieron lugar en la provincia de Santiago un total de 81 tomas de terrenos (de las 148 que se produjeron en el país)»<sup>59</sup>.

Es evidente que dichos enfrentamientos se derivaban del propio proceso reformista, registrándose cientos de conflictos que debió afrontar el gobierno de la Democracia Cristiana<sup>60</sup>. Uno de estos conflictos fue la primera huelga legal campesina desarrollada bajo la Ley de Sindicación Campesina de 1967. Esta se suscitó en el fundo San Miguel, ubicado en la comuna de San Esteban en el departamento de Los Andes, provincia de Aconcagua. El conflicto, que tuvo lugar entre los meses de junio y agosto de 1968, demostró —de acuerdo a algunas versiones— características de una cierta «guerrilla rural», por el alto poder de movilización armada de sus simpatizantes, activamente apoyados por parlamentarios de izquierda, en especial del Partido Socialista<sup>61</sup>. Gustavo Lorca, diputado del Partido Nacional en el período, señaló que «los campesinos estaban satisfechos con la situación que tenían», por lo que la huelga habría sido claramente innecesaria<sup>62</sup>.

Como lo afirmó Rafael Moreno, vicepresidente ejecutivo de la Corporación de la Reforma Agraria entre 1964 y 1970, «había campesinos armados por los dos lados». De acuerdo al mismo testimonio de Moreno, hubo senadores del Partido Nacional involucrados en el conflicto, como Pedro Ibáñez Ojeda —representante de las provincias de Valparaíso y Aconcagua— que jugaron un rol importante en la defensa de los propietarios<sup>63</sup>.

En agosto de 1969, campesinos decidieron tomar posesión de 44 fundos agrícolas de la provincia de Melipilla. En ese momento, nuevamente el senador Fernando Ochagavía Valdés intervenía en el Senado relatando los graves acontecimientos ocurridos en esta parte de la zona central. Los incidentes se registraron en varios fundos de la zona «donde se clausuraron las casas de los

<sup>59</sup> Redondo, Jesús Ángel, «Las tomas de fundos en la provincia de Cautín (Chile), 1967-1973», Santiago, Cuadernos de Historia N°42, junio 2015, p. 158.

<sup>60</sup> Fontaine Aldunate, Arturo, *La tierra y el poder: reforma agraria en Chile (1964-1973)*, Santiago, Zig-Zag, 2001.

<sup>61</sup> Pérez, Cristian, «Guerrilla rural en Chile: La batalla del fundo San Miguel (1968)», Santiago, Estudios Públicos N°78, 2000.

<sup>62</sup> Entrevista a Gustavo Lorca, Biblioteca del Congreso Nacional, [https://www.bcn.cl/historiapolitica/entrevistas/detalle.html?handle\\_hc=10221.1/12689](https://www.bcn.cl/historiapolitica/entrevistas/detalle.html?handle_hc=10221.1/12689)

<sup>63</sup> Entrevista a Rafael Moreno, Biblioteca del Congreso Nacional, [https://www.bcn.cl/historiapolitica/entrevistas/detalle.html?handle\\_hc=10221.1/40479](https://www.bcn.cl/historiapolitica/entrevistas/detalle.html?handle_hc=10221.1/40479)

propietarios, con lo cual se impidió el acceso o salida de éstos y de sus familiares», de acuerdo a su versión<sup>64</sup>. Estos fundos eran el María Pinto, y El Redil, de propiedad de Pedro Pablo Larraín. Mientras que en la localidad de Mallarauco, los fundos de Germán Binder y de Gerardo Infante, y en Las Cabras, el de Germán Fester. En el hemiciclo, el 13 de agosto de ese año, el senador Ochagavía hizo un completo relato de su versión de los hechos, que resulta interesante para reconocer el contexto de dicho conflicto<sup>65</sup>.

A meses de las elecciones presidenciales, el 30 de abril de 1970, un grave acontecimiento marcó profundamente a la sociedad chilena. Se trató del asesinato del ingeniero agrónomo Hernán Mery Fuenzalida, jefe zonal de la Corporación de Reforma Agraria en Linares, cuando se aprestaba a expropiar el fundo «La Piedad», de propiedad de Gabriel Palma Benavente, de gran influencia en la zona<sup>66</sup>. En el Diario *La Nación*, un testigo agredido en esa situación, señaló que:

Desde un costado del callejón y teniendo a sus espaldas un grupo de 30 ó 40 personas armadas con estacas de eucaliptus y cuchillones para cortar mora, salió bruscamente Gabriel Benavente Palma y junto con amenazarlo de muerte le lanzó una serie de palabrotas groseras. Agregó que si seguía avanzando le costaría la vida. El director zonal de CORA no se detuvo por ciego. Entonces Benavente se le fue encima y lo golpeó con ambas manos en el estómago. El Sr. Mery se dobló totalmente al mismo tiempo que se llevaba sus manos al estómago, quejándose de dolor. Simultáneamente con la agresión cayó sobre nosotros y las fuerzas policiales una lluvia de pedradas y vi cuando un hombre pobremente vestido propinaba un mazazo con una estaca al Sr. Mery, cuando aún tambaleaba medio grogi hacia un costado del callejón<sup>67</sup>.

El 5 de mayo de 1970, en la Sesión Especial N° 57 de la Cámara de Diputados, se generó un tenso ambiente entre los parlamentarios. El diputado Pedro Felipe Ramírez —de la Democracia Cristiana y luego de la Izquierda Cristiana— defendió el rol de Hernán Mery señalando que,

murió en el cumplimiento de su deber. Pero no en el deber que surge de un contrato de trabajo, sino en el deber que tenía para con sus ideas para con los campesinos, para con su pueblo... Es por eso por lo que su muerte ha conmovido a los chilenos, porque los chilenos han comprendido que lo sucedido en el fundo «La Piedad» no es un mero accidente del trabajo, sino el asesinato alev

---

<sup>64</sup> Fernando Ochagavía, Sesión Ordinaria N° 30, Senado, 13 de agosto de 1969. <http://bcn.cl/21j1l>

<sup>65</sup> *Ibíd.*

<sup>66</sup> Olavarría Bravo, Arturo, Chile bajo la Democracia Cristiana, Tercer tomo, Santiago, Editorial Nacimiento, 1967.

<sup>67</sup> *La Nación*, 5 de mayo de 1970.

de un hombre entregado a la causa de los desposeídos, a manos de los grupos reaccionarios que se oponen a la Reforma Agraria<sup>68</sup>.

Para muchos sectores, Hernán Mery se transformó en un verdadero «héroe» de la reforma agraria. En cambio, para otros fue un símbolo de un Estado expropiador y totalitario. Con todo, es evidente que el nivel de violencia que había alcanzado la sociedad chilena era en gran parte inédito, en parte, por los efectos del proceso reformista.

#### 4. Conclusiones

El proceso de reforma agraria se insertó históricamente en la década de 1960, dentro de un marco internacional de plena Guerra Fría y bajo los efectos de la Revolución Cubana. En Chile, y desde el punto de vista político, la década se caracterizó por profundas transformaciones del sistema de partidos y por la presencia de elementos que polarizaron en extremo la sociedad chilena<sup>69</sup>.

De acuerdo a Tomás Moulian, las transformaciones del sistema de partidos resultan ser fundamentales porque explican la presencia de programas o proyectos de transformación social, que no solo afectaron el ámbito agrario sino al país en su conjunto. El notable posicionamiento electoral del Partido Demócrata Cristiano desde su fundación en 1957, que asumió el rol de un centro «ideológico y rígido», más la consolidación de la coalición de izquierda liderada por el Partido Socialista y el Partido Comunista, dieron forma a los principales proyectos de cambio predominantes en la época. Además, en esa década de los sesenta, la política chilena asumió un claro contenido anti-aliancista, lo que impidió la formación de coaliciones con sentido moderado. De esta forma, mientras la Democracia Cristiana planteaba al país su *Revolución en Libertad*, la izquierda marxista rechazaba alianzas con el centro político, para desarrollar su proyecto de construcción del socialismo.

En contraste con ello, la debacle de los partidos de derecha (liberal y conservador), a pesar de su posterior resurgimiento con la fundación del Partido

---

<sup>68</sup> Pedro Felipe Ramírez, Sesión Especial N° 57, Cámara de Diputados, 5 de mayo de 1970, <http://www.bcn.cl/laborparlamentaria/wsgi/consulta/verParticipacion.py?idParticipacion=764604&idPersona=809&idDocumento=592848&idAkn=akn592848-ds16-ds17-ds18-ds22>

<sup>69</sup> Moulian, Tomás, “Los frentes populares y el desarrollo político de la década de los sesenta”, Santiago, Documento de Trabajo N°191, Flacso, septiembre de 1983, p. 61.

Nacional, representa el fin de los partidos tradicionales, defensores de una cierta idea de orden social asociado a valores y prácticas específicas que provenían al menos desde el siglo XIX.

De este modo la política chilena atravesó un importante cambio en su rol, promoviéndose en los años sesenta proyectos globales de cambio social, en una década donde el vocablo «revolución» estaba a la orden del día.

Además, desde el ámbito de la sociedad, ya desde fines de la década de 1950 se evidenció el surgimiento de diferentes actores sociales que pretendieron posicionarse en la esfera pública, por ejemplo el movimiento de pobladores, el movimiento estudiantil y el propio sindicalismo urbano –y después rural–, quienes llevaron adelante un importante proceso de protestas sociales que desafiaron al país en su conjunto.

Dentro de este contexto, en resumen, la idea de una reforma agraria fue calando hondo entre distintos actores del escenario político y social, no solamente como una propuesta técnica destinada a modernizar las arcaicas estructuras agrarias, sino como una reforma con alto contenido político e ideológico, y como parte de un proyecto programático más amplio. Esto se hizo más patente desde 1967, año en que comenzó a aplicarse con mayor fuerza el proceso durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva.

Durante la coyuntura que se extiende entre 1967 y 1970, la implementación de la reforma agraria se caracterizó por tres elementos claramente distinguibles. El primero es que se definió como una etapa en la cual se implementó un rápido cambio estructural de la propiedad de la tierra, con casi 3 millones de hectáreas expropiadas, producto de la dictación de un marco jurídico que tuvo como principal instrumento normativo a la Ley N°16.640, sumado al que estableció la sindicalización campesina. Producto de aquello, algunos autores han considerado el año 1967 como un año clave para comprender la democratización chilena que culmina con el golpe del Estado del 11 de septiembre de 1973<sup>70</sup>.

Lo cierto es que no solamente el proceso reformista en sí mismo es importante, sino que los fenómenos de movilización social —particularmente campesina—, que son inherentes a ella, responden en gran parte al programa político que la Democracia Cristiana implementó en el país entre 1964 y 1970, así

---

<sup>70</sup> Gómez Leyton, Juan Carlos, *La frontera de la democracia: el derecho de propiedad en Chile, 1925-1973*, Santiago, Lom Ediciones, 2004.

como al apoyo de la izquierda al proceso. También, el deterioro de los indicadores económicos de los últimos años de Frei Montalva ayudó a que la movilización y el descontento social se incrementaran.

Como segundo elemento, puede distinguirse el nivel del debate político y público, marcado por una polarización pocas veces vista en el escenario nacional. El nacimiento del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, la radicalización ideológica del Partido Socialista y de un sector del partido de gobierno, el surgimiento del Partido Nacional y de otras opciones de derecha, entre otros elementos, explican en gran parte los intensos debates políticos, que llegaron a instalarse al Congreso Nacional, lugar donde se manifestó incluso cierta agresividad verbal. No cabe duda que los niveles de amistad cívica entre los distintos actores políticos y sociales, que se habían mantenido por décadas en la historia política de Chile, entraban en proceso de franco cuestionamiento.

Finalmente, el tercer elemento, dice relación con el aumento sostenido de los conflictos sociales asociados al proceso de reforma agraria, entre 1967 y 1970, y después mucho más. Dicha conflictividad se explica por la naturaleza de la transformación reformista, que se define más por su componente político, social y cultural, que por su ingrediente técnico. Y es que la reforma agraria, como proceso de cambio continuo en el tiempo, alteró estructuras políticas, sociales, laborales y culturales arraigadas durante siglos en la historia de Chile, lo que explica la importante resistencia a su aplicación, y que solo pudo resolverse con una voluntad de cambio y una mayoría socio-política que la apoyó de manera incuestionable.

## Bibliografía

- Afonso, Almino, et al.**, *Movimiento campesino chileno*, 2 volúmenes, Santiago, ICIRA, 1970.
- Almonacid, Fabián**, *La agricultura chilena discriminada (1910-1960). Una mirada de las políticas estatales y el desarrollo sectorial desde el sur*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Colección América N° 16, 2009.
- Arancibia, Patricia et al.** *Jarpa: Confesiones políticas*, Santiago, Editorial Mondadori-La Tercera, 2000.
- Avendaño, Octavio**, *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973*, Santiago, Ediciones LOM, 2017.

**Bauer, Arnold**, *La sociedad rural chilena: desde la conquista española hasta nuestros días*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1994.

**Cárcamo H. Ovidio**, “Juventud rebelde, campesinado indígena y la instalación del discurso de clases en los campos de Cautín. Movimiento campesino revolucionario. (Chile 1967-1973)”, Santiago, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, Volumen 19, N° 1, 2015.

**Chonchol, Jacques**, “La Reforma Agraria en Chile, 1964-1973”, *El Trimestre Económico* Vol. 43, N°171, Julio-Septiembre, 1976.

-----, *Sistemas agrarios en América Latina: de la etapa prehispánica a la modernización conservadora*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1994.

**Correa, Sofía**, et al. *Historia del siglo XX chileno*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2001.

**CORA, Corporación de Reforma Agraria**, *Reforma Agraria Chilena 1965-1970*, Santiago, 1970.

**Cousiño V. Ángela y María Angélica Ovalle G.**, *Reforma Agraria Chilena. Testimonios de sus protagonistas*, Santiago, Editorial Memoriter, 2013.

**De Ramón, Armando**, *Historia de Chile. Desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000)*, Santiago, Editorial Catalonia, 2003.

**Díaz, Víctor**, “Avancemos con los comunistas”, Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Chile, enero de 1971, sin fecha de edición.

**Fontaine Aldunate, Arturo**, *La tierra y el poder: reforma agraria en Chile (1964-1973)*, Santiago, Zig-Zag, 2001.

**Garrido, José (ed), Cristián Guerrero y María Soledad Valdés**, *Historia de la Reforma Agraria en Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 1988.

**Gómez, Sergio**, *Los empresarios agrícolas*, Santiago, ICIRA, 1972.

\_\_\_\_\_, “Reforma agraria y desarrollo rural en Chile”, en <http://www.cepes.org.pe/cendoc/eventos/Libro-Foro-Reforma-Agraria-2007/04-%20gomez-chile.pdf>

**Gómez L. Juan Carlos**, *La frontera de la democracia: el derecho de propiedad en Chile, 1925-1973*, Santiago, Lom Ediciones, 2004.

**Huerta, María Antonieta**, *Otro agro para Chile: historia de la reforma agraria en el proceso social y político*, Santiago, Ediciones Chile América, CESOC, 1989.

**Jobet, Julio César**, *El Partido Socialista de Chile*, Santiago, Editorial Prensa Latinoamericana, 1971, tomo II.



**Kay, Cristobal**, “Agrarian reform and the class struggle”, en Kay C. y Silva P. (comps.), *Development and Social Change in the Chilean Countryside*, Amsterdam, CEDLA, 1992.

**Loveman, Brian**, *Struggle in the Countryside: Politics and Rural Labor in Chile in 1919- 1973*, Indiana, Indiana University Press, Bloomington, 1976.

**Mellafe, Rolando**, “Latifundio y poder rural en Chile de los siglos XVII y XVIII”, *Cuadernos de Historia N° 1*, Santiago, diciembre 1981.

**Moulian, Tomás**, “Los frentes populares y el desarrollo político de la década de los sesenta”, Santiago, Documento de Trabajo N°191, Flacso, septiembre de 1983.

**Olavarría B., Arturo**, *Chile bajo la Democracia Cristiana*, Tercer tomo, Santiago, Editorial Nacimiento, 1967.

**Olgún, Myriam (ed.)**, *Con vista a la esperanza* (Documentos del MIR), Santiago, Ediciones Escaparate, 1998.

**Oszlak, Oscar**, *La trama oculta del poder. La Reforma Agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973*, Santiago, LOM Ediciones-USACH, 2015.

**Pérez, Cristián**, “Guerrilla rural en Chile: La batalla del fundo San Miguel (1968)”, *Estudios Públicos N° 78*, Santiago, 2000.

**Puga, Francisca et al.**, *El Partido Nacional y la democracia, 1966-1973*, Tesis de grado para optar al título de Profesor de Educación Media en Historia y Geografía, Universidad Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago, 2008.

**Redondo, Jesús Ángel**, “Las tomas de fundos en la provincia de Cautín (Chile), 1967- 1973”, *Cuadernos de Historia N°42*, junio 2015, Santiago, 2015.

**Robles, Claudio**, *Un cristiano revolucionario en la política chilena del siglo XX. Conversaciones con Claudio Robles Ortiz*, Santiago, Ediciones CIDOC-UFT, 2016.

**Rubio A., Pablo**, “Jaime Guzmán Errázuriz y el Gremialismo: La refundación de la Derecha chilena (1964-1970)”, *Revista de Historia*, años 13-14, vols. 13-14, Concepción, Departamento de Ciencias Históricas y Sociales, Universidad de Concepción, 2003-2004.

\_\_\_\_\_, **Rubio A., Pablo**, *Los civiles de Pinochet. La derecha en el régimen militar chileno, 1983-1990*, Santiago, DIBAM-Centro de Investigaciones Barros Arana, 2013.

**Rubio A., Pablo y Xaviera Salgado F.**, “Gremios empresariales y derecha chilena: redes de poder y propuestas programáticas de la Sociedad Nacional de Agricultura, 1952-1958”, París, *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* [En línea], 32 | 2016.

**Torres Dujisin, Isabel**, *La crisis del sistema democrático. Las elecciones presidenciales y proyectos políticos excluyentes, 1958-1970*, Santiago, Editorial Universitaria y Centro Barros Arana, 2014.

**Tutino, John**, *From Insurrection to Revolution in Mexico: Social Bases of Agrarian Violence, 1750-1940*, New Jersey, Princeton University Press, 1986.

**Valdés, Alberto**, “A 50 años: Balance de la Reforma Agraria”, Santiago, *Informe Serie Económico* N°258, Instituto Libertad y Desarrollo, julio de 2016.

**Valenzuela, Arturo**, *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, Flacso, 1988.

### Otras referencias

Biblioteca del Congreso Nacional, Labor Parlamentaria, [www.laborparlamentaria.bcn.cl](http://www.laborparlamentaria.bcn.cl)

Biblioteca del Congreso Nacional, Historia Política <https://www.bcn.cl/historiapolitica>

Biblioteca del Congreso Nacional, Ley Chile [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)

CIDOC Centro de Investigación y Documentación de Chile Contemporáneo, Universidad Finis Terrae. Fondo Sergio Onofre Jarpa Reyes.

Diario *El Mercurio*.

Diario *La Nación*.

Memoria Chilena, [www.memoriachilena.cl](http://www.memoriachilena.cl)

Revista *El Campesino*, Sociedad Nacional de Agricultura.

Revista *Fiducia*.





# La Reforma Agraria bajo el Gobierno del Presidente Salvador Allende Gossens

Edmundo Serani Pradenas\*

## 1. El Partido Socialista y la reforma agraria

El Partido Socialista, fundado en abril de 1933, planteó desde sus orígenes la necesidad de reformar el agro chileno y mejorar la condición social del campesinado. Marmaduke Grove, uno de sus fundadores y figura central del nuevo partido, siendo senador de la República presentó en 1939 un proyecto de ley de reforma agraria bajo el lema «ni tierra sin hombres ni hombres sin tierra», el que no fue aprobado por el Senado. Tal propuesta era coherente con el Programa Presidencial del Frente Popular, coalición integrada por los partidos Radical, Socialista, Comunista y Democrático que triunfó con Pedro Aguirre Cerda, quien asumió la Presidencia de la República el 24 de diciembre de 1938. Bajo su gobierno, prematuramente concluido en noviembre de 1941 por el fallecimiento del Primer Mandatario, no se avanzó en la propuesta programática de reforma agraria. Pedro Aguirre Cerda y el Partido Radical decidieron no impulsar la reforma agraria programada y priorizar, al inicio del gobierno, el desarrollo industrial del país en correspondencia con la estrategia de desarrollo hacia adentro definida como opción para resolver los problemas de crecimiento y pobreza que tenía el país; para esta estrategia se creó la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), entidad estatal que dio un impulso fundamental a la industrialización a través de la creación de varias empresas de carácter estratégico, entre otras, la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) y la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP).

En una publicación de 1939 titulada “*Reforma agraria: la tierra para el que la trabaja*” el Partido Socialista denuncia que más de la mitad del suelo agrícola está en manos de 626 propietarios siendo el latifundio la base del

---

\* Jefe del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

sistema agrario en Chile<sup>1</sup>. El programa de 1947 del Partido Socialista –cuya fundamentación teórica fue redactada por otro de sus fundadores, quien llegaría a ser senador y rector de la Universidad de Chile, Eugenio González Rojas<sup>2</sup>–, incorpora, en su parte propositiva, la reforma agraria, el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado y la sindicalización campesina<sup>3</sup>.

Salvador Allende Gossens, fundador del Partido Socialista en la Región de Valparaíso y uno de sus más destacados dirigentes, comparte la necesidad de resolver la retrasada situación del agro en sus expresiones de alta concentración de la tierra, en gran medida improductiva, y la explotación del campesinado bajo la modalidad del inquilinaje; los programas de sus cuatro candidaturas a la Presidencia de la República incorporaron la reforma agraria como una de sus propuestas.

En intervención en el Senado el día 10 de diciembre de 1958, con motivo de la discusión de un proyecto de ley de reajuste del salario vital campesino, Salvador Allende hace referencia a su propuesta de reforma agraria expuesta durante su campaña presidencial de ese mismo año, en la que fue derrotado por estrecho margen de votos por el candidato Jorge Alessandri Rodríguez. En aquella oportunidad expresó:

Tuve especial interés en ser yo, el candidato de los partidos populares, quien planteara al país la reforma agraria. Dicha reforma...es un hecho social y económico imposible de detener en el país... Estamos gastando 100 millones de dólares al año para traer alimentos que podríamos producir. Señalé la necesidad de esa reforma porque conozco, como médico, los déficits de alimentación. Sé cómo está marcado el niño proletario, y conozco las diferencias que existen entre los niños que van a las escuelas primarias y los de las preparatorias de los liceos. Es decir, lo hice con patriótico fervor, para evitar que mañana la insurgencia sin destino vaya, quizás, a caer en la violencia y puedan segarse vidas injustamente<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Partido Socialista de Chile (1939). *Reforma Agraria: La tierra para el que la trabaja*. Santiago de Chile: Departamento de Publicaciones Secretaría Nacional de Cultura, p. 9. Citado en Widmyer, N. (2015). *El pueblo aquí está totalmente humillado. La Contrarreforma Agraria en Chile*. Santiago de Chile: Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, p. 3.

<sup>2</sup> González Rojas, Eugenio (1947). "Programa del Partido Socialista. Fundamentación Teórica". En Vásquez, D. y Rivera, F. (ed.) (2013). *Eugenio González Rojas. Socialista, humanista y demócrata. 1903.1976*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, p. 43.

<sup>3</sup> Jobet, Julio César (1972). *Teoría, Programa y Política del Partido Socialista de Chile*. Santiago de Chile: Editorjial Quimantú.

<sup>4</sup> Allende, Salvador (1970). "La economía de Chile reclama una Reforma Agraria". En Modak, F. (ed.) (1998). *Salvador Allende en el umbral del siglo XXI*, México: Plaza & Janés Editores, p. 251.

## 2. El amplio consenso de opiniones a favor de la reforma agraria en el mundo

Salvador Allende, al plantear la necesidad de una reforma agraria, se inscribía en la larga lista de dirigentes y partidos políticos que desde la primera mitad del siglo XX hacían la misma propuesta, es decir, el Partido Radical, el Partido Democrático, el Partido Comunista y la entonces Falange Nacional, que posteriormente se convertiría en el Partido Demócrata Cristiano; todos ellos coincidían en que era imperativo terminar con el régimen latifundista y el inquilinaje campesino. Antes, en el siglo XIX, Valentín Letelier y Francisco Bilbao, críticos de la situación de la economía del agro nacional y de las paupérrimas condiciones de vida del campesinado, habían señalado la urgencia de una reforma agraria<sup>5</sup>.

El economista Jorge Ahumada, en su libro *“En vez de la Miseria”*, se refiere extensamente a la importancia de la reforma agraria y destaca las consecuencias perjudiciales de la concentración de la propiedad y de la riqueza agrícola en pocas manos, lo que ha permitido una gran concentración del poder económico y de este con la del poder político<sup>6</sup>.

Organismos internacionales como la FAO, la CEPAL, el IICA y la OIT elaboraron, desde principios de la década de los cincuenta del siglo pasado, estudios que concluían en la necesidad de reformas agrarias. La misma Asamblea General de las Naciones Unidas se pronunció reiteradas veces a favor de la reforma agraria, entre otras la Resolución 1526 (XV) de diciembre de 1960, donde la califica como «uno de los prerrequisitos fundamentales del desarrollo general de la productividad agrícola»<sup>7</sup>, instando a resolver los obstáculos que impiden o hacen difícil su realización. Adicionalmente, las reformas agrarias hechas en países europeos después de la segunda guerra mundial, en México a principios del siglo XX y en la mayoría de los países latinoamericanos, particularmente en Cuba en 1960, impactaron positivamente en la conciencia reformista de los países de América Latina.

<sup>5</sup> Serani Pradenas, Edmundo. “La Reforma Agraria y la Chilenización del Cobre: Dos iniciativas fundamentales del Gobierno de Eduardo Frei Montalva”. En Vásquez, D. y Rivera, F. (ed.) (2013). Eduardo Frei Montalva: Fe, política y cambio social. Chile. Santiago de Chile: Ediciones de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, p. 185.

<sup>6</sup> Ahumada, Jorge (1958). *En vez de la Miseria*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.

<sup>7</sup> Naciones Unidas (1960). Resolución 1526 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de julio de 2017]. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1526\(XV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1526(XV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

Un estudio de la ONG Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), vinculada a la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, señala que el año 1955 en Chile cerca del 80% de la superficie agrícola estaba en manos de grandes terratenientes, es decir, 1 millón 700 mil hectáreas repartidas en 10 mil grandes explotaciones. Solo el 8,4% de la tierra agrícola se repartía en propiedades menores de 20 hectáreas, las que en total sumaban una extensión de 183 mil hectáreas divididas en 116.000 pequeñas propiedades<sup>8</sup>.

En correspondencia con la doctrina social de la Iglesia y la situación antes expuesta, el 1° de marzo de 1962 el Episcopado chileno hizo pública una Carta Pastoral, "*La Iglesia y el Problema del Campesinado de Chile*"<sup>9</sup>, que expone la crítica situación del campesino y pide la aplicación de diversas medidas para resolverla, principalmente la reforma agraria, la que inicia independientemente en tierras de su propiedad.

Existía, por consiguiente, un amplio consenso en el mundo respecto a la necesidad de modificar la alta concentración de la propiedad de la tierra en un pequeño número de hacendados y latifundistas, hecho que se consideraba la causa principal de la baja productividad del agro y de la pobreza campesina, cuya condición en Chile, a través del régimen de inquilinaje, era de desigualdad, carencia de derechos y subordinación ante quienes eran los dueños de la tierra. Se logró en Chile, con excepción de los dueños de latifundios y los sectores más conservadores, una amplia identidad de pensamiento respecto a los problemas del agro, construcción social que se convirtió en hegemónica.

### **3. Las iniciativas frustradas de reforma agraria, la ley del Presidente Jorge Alessandri y las leyes de reforma agraria y de sindicalización campesina del Presidente Eduardo Frei**

Varias iniciativas de ley de reforma agraria presentadas ante el Congreso Nacional por parlamentarios de diversos partidos políticos, más dos iniciativas de ley de los gobiernos de los presidentes Gabriel González Videla y Carlos Ibáñez

---

<sup>8</sup> Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA) (1990). "Los campesinos desde la hacienda hasta la reforma agraria". Santiago de Chile: Serie materiales de capacitación GIA, p. 184. Citado en Correa, M. et al. (2005). La reforma agraria y las tierras mapuches. Santiago de Chile: LOM Ediciones, p. 71.

<sup>9</sup> Obispos de la Conferencia Episcopal de Chile (1962). La Iglesia y el problema del campesinado de Chile. Santiago 1° de marzo de 1962. [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de julio de 2017]: <http://documentos.iglesia.cl/documento.php?id=968>



del Campo, sucesivamente, fueron intentos frustrados. El primer Jefe de Estado mencionado, González Videla, envió al Congreso Nacional en septiembre de 1950, un proyecto de ley que facilitaba la expropiación de tierras mal explotadas por «manos negligentes que olvidan el rol social que nuestra Constitución Política señala a la propiedad»; tal proyecto no agotó su tramitación legislativa<sup>10</sup>. La otra iniciativa correspondió al gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, quien presentó un proyecto de ley de reforma agraria en 1953, el que fue rechazado en la Cámara de Diputados por 51 votos en contra, 45 a favor y 6 abstenciones<sup>11</sup>.

No fue hasta 1962, bajo el gobierno del Presidente Jorge Alessandri Rodríguez, que se aprobó la primera ley de reforma agraria, la que lleva el número 15.020. No obstante, durante su administración la aplicación de esta ley fue mínima. Sería su sucesor en la presidencia en 1964, Eduardo Frei Montalva, quien comenzaría a dar cumplimiento efectivo a los objetivos de transformación de la estructura de la propiedad de la tierra campesina, instruyendo desde el inicio de su administración el proceso expropiatorio de tierras para la reforma agraria.

Pero la verdadera ley de reforma agraria, por su profundidad y completitud, fue la número 16.640, aprobada el 16 de julio de 1967, en la misma administración del Presidente de la República Eduardo Frei Montalva<sup>12</sup>. Otras normas también durante su administración, que complementaron la aplicación efectiva de la reforma agraria, fue la ley número 17.280, iniciativa del entonces senador don Patricio Aylwin Azocar, destinada a modificar aspectos relacionados con la posesión y uso de predios expropiados, eliminando obstáculos que dificultaban tomar posesión de tales predios<sup>13</sup>. De gran significación también, fue la ley número 16.625 de sindicalización campesina, instrumento que hizo posible la organización de los campesinos en sindicatos sin que ello fuera impedido por los patrones.

---

<sup>10</sup> Moreno Rojas, Rafael (2014). Sin Reforma Agraria no hubiese sido posible. Memorias de la reforma agraria chilena: 1958-1979. Santiago de Chile: Ediciones Copygraph, pp. 39-40.

<sup>11</sup> Avendaño, Octavio (2017). Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973. Santiago de Chile: LOM ediciones, p. 123.

<sup>12</sup> Ley N° 16.640. Ley Chile [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de julio de 2017]: <http://www.leychile.cl/Navegar?id.Norma=28596>

<sup>13</sup> Moreno Rojas, Rafael. op. cit.

La implementación de la reforma agraria bajo el Gobierno del Presidente Eduardo Frei, tuvo aciertos, dificultades y limitaciones. Aciertos, porque se expropiaron predios de mayor cabida a las 80 hectáreas de riego básico que estipulaba la ley; que se suma a las importantes inversiones que se hicieron en infraestructura, mejoramiento de las razas de ganado y cultivos, la asistencia técnica, entre otros factores. Dificultades, por las reacciones muchas veces violentas de quienes se oponían a la reforma agraria, las que incluso significaron el asesinato de un funcionario de la Corporación de Reforma Agraria (CORA), el ingeniero Hernán Mery; que se agrega al peso de una cultura campesina más proclive a la tenencia individual o familiar de pequeñas propiedades, que se anclaba tanto a viejas prácticas productivas resistente a la modernización técnica, como una reticencia a la organización colectiva. Entre las limitaciones, están el no haber incluido en la reforma, entre otros, a los minifundistas ni a las comunidades mapuches. No obstante estas dificultades y limitaciones, es efectivo que la reforma agraria favoreció en ese período a decenas de miles de familias campesinas y, contrario a quienes auguraban su fracaso, significó elevar la producción agropecuaria entre los años 1965 y 1970 en un promedio del 5% anual<sup>14</sup>.

Dos de los principales actores de esta reforma agraria del Presidente Eduardo Frei, fueron Jacques Chonchol, ingeniero agrónomo quien fuera nombrado vicepresidente del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y Rafael Moreno, vicepresidente de la CORA y principal responsable de su implementación bajo el gobierno demócratacristiano.

En el caso de Jacques Chonchol, en conferencia de prensa dada en junio de 1969, después de renunciar a INDAP, además de valorar la reforma agraria señaló que entre las dificultades de su aplicación estaban la táctica de los sectores empresariales de sembrar incertidumbre entre todo aquel que tuviera algún bien; la mentalidad apatronada y la falta de conciencia política de la mayor parte del campesinado, quien no percibía las relaciones de dominación que se dan en el campo; la división entre campesinos, los asalariados eran mirados como inferiores por los campesinos comuneros, minifundistas y medieros, los que además no podían sindicalizarse. Adicionalmente, estos últimos consideraban privilegiados a quienes recibían tierras, sentimientos de frustración que eran utilizados en su favor por los latifundistas y por los adversarios a la reforma. Chonchol concluía, ante esta

situación, que era fundamental una política «destinada a crear un sentido de unidad campesina con distintas formas de organización complementarias...»<sup>15</sup>. Estas críticas y quiebres con la administración de Eduardo Frei, llevaron a Jacques Chonchol a renunciar al Partido Demócrata Cristiano, y junto a otros militantes, fundar el Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU), que se incorporó a las fuerzas de izquierda que integraron la Unidad Popular, coalición que levantó la candidatura de Salvador Allende a la Presidencia de la República, siendo designado Chonchol como ministro de Agricultura, una vez que obtuvieron la victoria electoral.

Por su parte, Rafael Moreno en su libro *“Sin Reforma Agraria no habría sido posible. Memorias de la reforma agraria chilena 1958-1970”* señala entre las falencias y errores de la reforma, no haber cumplido con la meta prevista de cien mil familias beneficiadas, sino haber alcanzado el 40% de lo anunciado, lo que atribuye a que «con la metodología empleada, dicho número requería de un plazo sensiblemente mayor...»<sup>16</sup>. Agrega Moreno que otro elemento fue no haber incorporado a la reforma agraria a los minifundistas ni a los empleados agrícolas, capataces y mayordomos que trabajaban en los predios expropiados. Asimismo, otra falencia que señala, fue no haber diseñado una política más específica para las comunidades mapuches. Finalmente, anota como otra debilidad, una cuestión cultural del campesinado que no fue dimensionada adecuadamente, esta es «la reacción... a la propiedad comunitaria, la que en la mayoría de los casos era no comprendida inicialmente por los asentados»<sup>17</sup>.

#### 4. El Gobierno del Presidente Salvador Allende y la reforma agraria

Salvador Allende Gossens obtuvo la primera mayoría en la elección presidencial del 4 de septiembre de 1970 con el 36,6% de los sufragios. Su elección como Presidente de la República fue resuelta por el Congreso Nacional en sesión plenaria del 24 de octubre del mismo año, en los términos que la Constitución Política establecía cuando ninguno de los candidatos alcanzaba la mayoría absoluta de los votos. De esta forma, el 4 de noviembre Allende fue investido

<sup>15</sup> Chonchol, Jacques (1969). “Poder y reforma agraria en la experiencia chilena”. En Pinto, J. (ed.) (2014). *Fiesta y drama. Nuevas historias de la Unidad Popular*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, pp. 28-30.

<sup>16</sup> Moreno Rojas, Rafael. op. cit. p. 643.

<sup>17</sup> *Ibid.*

Presidente de la República en sesión plenaria del Congreso Nacional, recibiendo la banda presidencial, símbolo del mando, de manos de su antecesor en el cargo, Eduardo Frei Montalva.

El programa de gobierno de la coalición que sustentaba la candidatura presidencial de Salvador Allende, la Unidad Popular, integrada por los partidos Comunista, Socialista, Radical, Partido Socialdemócrata, el Movimiento de Acción Popular Unitaria y la Acción Popular Independiente, proponía cambios estructurales en la economía y en la institucionalidad del Estado, en una estrategia de tránsito hacia el socialismo «en pluralismo, democracia y libertad»<sup>18</sup>.

Respecto a la reforma agraria impulsada por el Gobierno del Presidente Frei Montalva, los partidos y movimientos políticos que integraban la Unidad Popular que accedía al gobierno, no obstante compartir y haber votado en el Parlamento a favor de la ley N° 16.640 que la hacía posible, eran críticos respecto al ritmo de aplicación de la reforma, del tipo de organización campesina promovida para la explotación de la tierra y de la no incorporación a los beneficios de la reforma de los medieros, los minifundistas, los asalariados agrícolas, ni del pueblo mapuche, quienes constituían un porcentaje superior al 40% de la fuerza laboral del campo chileno. Las minorías étnicas que habitaban terrenos rurales habían sido consideradas campesinos por la ley de reforma agraria, sin reparar en sus especificidades y, por excepción, se atendió a sus reivindicaciones de tierras.

Sectores campesinos descontentos por los logros alcanzados con la reforma agraria bajo el Gobierno del Presidente Frei, se constituyeron en una fuerza activa que llevó a cabo masivas movilizaciones y tomas de tierra a fines de su gobierno. Jacques Chonchol escribe que «las huelgas rurales habían pasado de 142 en 1965 a 1.580 en 1970 y las tomas u ocupaciones de predios de 13 en 1965 a 456 en 1970. Dentro de estas había una fuerte presión indígena mapuche concentrada en las regiones de Malleco y Cautín donde actuaba, entre otras organizaciones, el Movimiento Campesino Revolucionario (MCR) impulsado por el MIR»<sup>19</sup> (Movimiento de Izquierda Revolucionaria).

---

<sup>18</sup> Allende, Salvador (1973). “Discurso de 29 de junio de 1973”. En Amorós, M. (2008). *Compañero Presidente: Salvador Allende una vida por la democracia y el socialismo*. Valencia, España: Universitat de Valencia, p. 25.

<sup>19</sup> Chonchol, Jacques (2017). “Reforma Agraria. La revolución chilena en el campo”. En *Reforma agraria*. Santiago de Chile: Editorial Aún Creemos en los Sueños, p. 11.

En síntesis, tal era el panorama de la aplicación de las leyes de reforma agraria y sindicalización campesina hasta el término del Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva, y fue justamente para hacer frente a estas críticas, que el programa de gobierno de Salvador Allende buscó encontrar solución y profundizar el proceso de reforma.

#### **4.1. El Programa de la Unidad Popular y la reforma agraria**

El programa de la Unidad Popular, bajo el subtítulo *Profundización y extensión de la reforma agraria*, señalaba lo siguiente:

La Reforma Agraria es concebida como un proceso simultáneo y complementario con las transformaciones que se desea promover en la estructura social, política y económica del país, de manera que su realización es inseparable del resto de la política general. La experiencia ya existente en esta materia y los vacíos e inconsecuencias que de ella se desprenden, conducen a reformular la política de redistribución y organización de la propiedad de la tierra en base a las siguientes directivas:

- 1.- Aceleración del proceso de Reforma Agraria expropiando los predios que excedan a la cabida máxima establecida, según las condiciones de las distintas zonas, incluso los frutales, vitivinícolas y forestales, sin que el dueño tenga derecho preferencial a elegir la reserva. La expropiación podrá incluir la totalidad o parte de los activos de los predios expropiados (maquinarias, herramientas, animales, etc.).
- 2.- Incorporación inmediata al cultivo agrícola de las tierras abandonadas y mal explotadas de propiedad estatal.
- 3.- Las tierras expropiadas se organizarán preferentemente en formas cooperativas de propiedad. Los campesinos tendrán títulos de dominio que acrediten su propiedad sobre la casa y el huerto que se les asigne y sobre los derechos correspondientes en el predio indivisible de la cooperativa. Cuando las condiciones lo aconsejen se asignarán tierras en propiedad personal a los campesinos, impulsando la organización del trabajo y de la comercialización sobre bases de cooperación mutua. También se destinarán tierras para crear empresas agrícolas estatales con la tecnología moderna.
- 4.- En casos calificados se asignarán tierras a los pequeños agricultores, arrendatarios, medieros y empleados agrícolas capacitados para el trabajo agropecuario.
- 5.- Reorganización de la propiedad minifundaria a través de formas progresivamente cooperativas de trabajo agrícola.
- 6.- Incorporación de los pequeños y medianos campesinos a las ventajas y servicios de las cooperativas que operen en su área geográfica.

7.- Defensa de la integridad y ampliación y asegurar la dirección democrática de las comunidades indígenas, amenazadas por la usurpación, y que el pueblo mapuche y demás indígenas se les asegure tierras suficientes y asistencia técnica y crediticia apropiadas<sup>20</sup>.

Esta propuesta era coherente con el resto del Programa Presidencial que buscaba, a través del gobierno, impulsar transformaciones que modificaran el régimen de propiedad de empresas monopólicas, estratégicas y de latifundios, ampliar la democracia en términos de mayores derechos y participación ciudadana superando los límites de la democracia liberal imperante. Tanto la Ley de Reforma Agraria como la de Sindicación o Sindicalización Campesina, ambas iniciativas del Gobierno anterior, eran instrumentos que servían a este propósito, pero haciendo modificaciones en su aplicación, las que resolvían omisiones e implementaban cambios en el régimen de propiedad de la tierra. Bajo el imperio de las leyes, se impulsaba una nueva relación entre el Estado y quienes trabajaban la tierra, desplazando el poder omnímodo que por siglos habían tenido los latifundistas y terminando con el inquilinaje campesino.

Los objetivos fundamentales de la política agraria que diseñó el ministro de Agricultura Jacques Chonchol, en el marco del Programa de Gobierno fueron:

- Cambiar el sistema de tenencia de la tierra.
- Un cambio del sistema de interrelación económica entre la agricultura y el resto de la economía.
- Reorientar el proceso productivo.
- Industrializar el campo.
- Elevar la participación campesina, y
- Superar la postergación y segregación que sufría parte de la población campesina, la indígena-mapuche, los comuneros del norte chico, entre otros<sup>21</sup>.

Tales objetivos definían en términos operativos la aplicación del programa agrario del gobierno, la que el ministro Chonchol consideraba debía hacerse con rapidez para obtener resultados positivos de la explotación de la tierra y su

---

<sup>20</sup> Garcés, Joan (1972). Chile: El camino político hacia el socialismo. Barcelona. Editorial Ariel, pp. 262-263.

<sup>21</sup> Chonchol, Jacques (1971). "La Reforma Agraria. La política agrícola en una economía de transición al socialismo. El caso chileno". En Martner, G. (ed.) (1971). El pensamiento económico del gobierno de Allende. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, pp. 217-218.

incorporación productiva al resto de la economía, así como lograr la motivación y mejores condiciones de vida de los campesinos y de los mapuches. Había también otro objetivo, cual era la coordinación de los diferentes segmentos campesinos en los ámbitos comunales, regionales y nacional, para generar identidades y elevar la conciencia respecto a intereses compartidos. Se formaba así un amplio segmento social y productivo que incorporaba a los pequeños y medianos productores. Se entendía que este segmento se fortalecía a través del trabajo en modalidades mayoritariamente cooperativas, que contaría con la asistencia técnica e inversiones del Estado.

Víctor Díaz, integrante de la Comisión Política del Partido Comunista, en reunión del Pleno del Comité Central de ese Partido realizado en enero de 1971, haciendo referencia al programa de la Unidad Popular en materia de reforma agraria, expresó que la decisión del Partido era llevarla adelante aplicando la ley vigente en términos drásticos pero no anárquicos. Agregó que las prioridades de expropiación debían definirse considerando las posibilidades técnicas y económicas y que las tomas de tierras, como línea general, son incorrectas. Aclaró que ello no significaba la pasividad del movimiento campesino sino su movilización activa para llevar adelante la reforma agraria de acuerdo con los planes del Gobierno, con los estudios de la Corporación de Reforma Agraria y con la opinión de los Consejos Campesinos<sup>22</sup>.

La reforma agraria fue un proceso que se desarrolló en tres fases, la primera bajo el Gobierno del Presidente Jorge Alessandri, perfeccionándose y profundizándose durante los gobiernos de los presidentes Eduardo Frei y Salvador Allende, si bien bajo este último gobierno, como veremos más adelante, su aplicación se complejizó por la agudización de la polarización entre los pro reforma y anti reforma, por las discrepancias que surgieron entre sectores campesinos y por las diferencias y rivalidades políticas entre partidos y movimientos políticos que participaban en el agro. Ayudó a agudizar esta situación la toma de tierras de pequeños y medianos campesinos, la mayoría de estos últimos adhirió al movimiento contra la reforma que dirigían empresarios, hacendados y latifundistas, apoyados por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Confederación Nacional de Empleadores Agrícolas y la cadena de diarios El Mercurio.

---

<sup>22</sup> Díaz, Víctor (1971). Avancemos con los comunistas. Pleno del Comité Central, Folleto del Partido Comunista de Chile, enero de 1971.

Lo anterior debilitó la política agraria y la estrategia diseñada por el Gobierno, cuyo objetivo era establecer una alianza campesina a la cual concurrirían inquilinos y asalariados de fundos, mapuches, pequeños y medianos agricultores, arrendatarios y medieros, los que reconociéndose en sus subculturas se constituirían en una fuerza social que, en alianza con el Estado, sustituiría a los latifundistas, convirtiéndose en dueños de la tierra, mayoritariamente en propiedad cooperativa y haciéndose cargo de las funciones productivas y de comercialización de los productos de sus predios con apoyo técnico y financiero del Estado.

La reforma agraria cumpliría así con antiguos ideales expresados en «la tierra para el que la trabaja», el término del latifundio improductivo y la plena incorporación del campesinado a la ciudadanía que constituye la nación.

## **5. Política agraria del Gobierno de la Unidad Popular**

### **5.1. La creación de los Consejos Campesinos**

Dispuesto a dar renovado impulso a la reforma agraria e iniciar un proceso de correcciones de las deficiencias observadas en la aplicación de la reforma, el Presidente Salvador Allende dictó el Decreto N° 481 el 21 de diciembre de 1970, por medio del cual se crearon los Consejos Campesinos en los ámbitos comunales, regionales y nacional. Su propósito era organizar la participación del campesinado posibilitando la entrega de sus opiniones y propuestas al Gobierno en materia de planes de desarrollo y reforma agraria, incluyendo materias de índole social y económica. Con ello se pretendía la articulación de los distintos segmentos del campesinado buscando un proceso unitario a partir de intereses que los identificaban<sup>23</sup>.

Sin embargo, el ministro Chonchol, a partir de su experiencia, consideró necesario ampliar la participación en los Consejos Campesinos, por lo que decidió incorporar a los pequeños y medianos propietarios<sup>24</sup>. De esta manera, se constituía un frente amplio de trabajadores de la tierra bajo un concepto de

---

<sup>23</sup> Illanes, María Angélica y Recabal, Flor (2014). "Liberación y democracia. Historia y memoria de la reforma agraria – Unidad Popular. Chile, 1971-2012". En Pinto, J. (ed.). op. cit. p. 36.

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 37.



democracia participativa e inclusiva. Los campesinos, incluidos los pequeños y medianos propietarios, ahora tenían voz y derecho a participar en la toma de decisiones respecto al agro.

El Presidente Allende, en discurso pronunciado el 22 de diciembre de 1970 con motivo de la creación del Consejo Nacional Campesino, entre otras consideraciones expresó:

Pretendemos... un desarrollo económico que dé riquezas, que impulse el progreso del país. Pero un desarrollo económico que implique un régimen social más justo, que dé al hombre más libertad al garantizar su existencia al margen de los riesgos de la vida, para terminar con su alienación; vale decir, garantizándolo contra la enfermedad, la cesantía, la incultura, la falta de vivienda, de salud, de recreación y de descanso.

Factor fundamental en este esfuerzo solidario, en esta gran tarea común, será el aporte del campesino chileno, del trabajador de nuestra tierra, de aquel ciudadano negado durante siglo y medio que ha vivido postergado, desconocido, ignorado y explotado. Que ha vivido siempre sobre el surco ajeno, sembrando para otros y comiendo a veces su propia hambre. Frente a una realidad injusta, a la que, con una auténtica y profunda Reforma Agraria nosotros pondremos término y, con ello, la presencia del campesino será activa en la vida de Chile.

Por ello, esta tarde firmaremos un decreto que crea el Consejo Nacional Campesino... como una entidad que oficializa la participación de los campesinos en la dirección de la política agraria, sus planes, programas, presupuestos, producción, reforma agraria, precios y tributos que se relacionen con el agro. Deberá formular sugerencias, proposiciones y denuncias para coordinar la acción del gobierno y las aspiraciones del campesinado...

Quiero decirles a ustedes que la raza que defendió con heroísmo el renglón inicial de nuestra historia ha ido perdiendo sus tierras, ha ido siendo postergada...

Quiero decirles que es una obligación nacional, un imperativo de nuestra conciencia, lo que Chile le debe al pueblo y a la raza araucana, origen y base de lo que somos. Por lo tanto, el Gobierno Popular irá con responsabilidad a encarar esta situación; elevará el nivel material y espiritual del hombre araucano, del mapuche nuestro; legislará con un sentido distinto; les entregará tierras; dignificará su existencia, como una necesidad de su presencia, humana también, en la vida del pueblo de Chile<sup>25</sup>.

El discurso del Presidente es claro respecto al propósito fundamental de la reforma agraria, esto es lograr un desarrollo económico que dignifique al campesino y al mapuche y que haga posible una sociedad más justa, para lo cual

---

<sup>25</sup> Allende, Salvador (1970). "Discurso pronunciado en la creación del Consejo Nacional Campesino". En Modak, F. (ed.). op. cit. pp. 253-256.

pide el compromiso tanto del campesino, en términos genéricos del trabajador de la tierra, del mapuche despojado de sus tierras, quienes, en un esfuerzo conjunto, participarán activamente, tanto desde el Consejo Nacional Campesino como de los Consejos Provinciales y Comunales, en propuestas de política agraria, planes y proyectos de desarrollo agropecuario y todas las acciones que corresponden a la producción y comercialización de los productos agrícolas. Antes de la reforma el campesinado no había tenido la opción de expresar sus opiniones, sus aspiraciones y sus propuestas, adquiriendo ahora la dimensión de ciudadano y rompiendo una relación de subordinación con respecto a los dueños de grandes extensiones de tierra.

Un hecho también significativo fue la masiva reunión organizada por asociaciones mapuches, que se llevó a cabo en la ciudad de Temuco en diciembre de 1970, a la cual fueron invitados el Presidente Allende y el ministro Chonchol. Los mapuches habían elaborado una propuesta de ley que contenía disposiciones que resolvían sus problemas y sus reivindicaciones, es decir, la recuperación de tierras que les habían pertenecido, la necesidad de recursos financieros para hacerlas productivas, atender los problemas educacionales y muchos otros que en aquella oportunidad presentaron al Presidente. Dos efectos inmediatos tuvo esta reunión: se aceleró la expropiación de tierras en la zona, las que en una extensión cercana a las 100 mil hectáreas fueron traspasadas a los mapuches, y el Gobierno, después de trabajar la iniciativa de ley con los mapuches, presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley que se convirtió en la denominada Ley Indígena, que lleva el número 17.729. Este es un ejemplo de iniciativa popular de ley, la que fue aprobada el 15 de septiembre de 1972<sup>26</sup>.

También como consecuencia de lo anterior, el Gobierno -a través del Ministerio de Agricultura- impulsó el Plan de Emergencia en Cautín, el que se hizo extensivo, entre otras, a las comunas de Malleco y Valdivia. Este Plan incluía diversas medidas tales como: mejoramiento de caminos, construcción de bodegas, fábricas de cecinas, aserraderos, forestación de 4.800 hectáreas, gran parte de ellas en numerosos asentamientos mapuches<sup>27</sup>.

Durante el Gobierno de la Unidad Popular se creó el Instituto de Capacitación Mapuche. En su inauguración, el 28 de marzo de 1971, participó

---

<sup>26</sup> Chonchol, Jacques (1998). "Indígenas y campesino en el gobierno de Salvador Allende". En Modak, F. (ed.). Op. Cit, pp. 246 y siguientes.

<sup>27</sup> Correa, M. et al. op. cit. p. 144.

el Presidente Salvador Allende, quien se expresó en los siguientes términos: «Proporcionar a los trabajadores mapuches capacitación en materia de organización gremial, cooperativismo y Reforma Agraria; proporcionar capacitación técnica y promoción profesional, con el objeto de preparar mano de obra capacitada en cualquiera de los sectores de la producción y organizar la comercialización de la artesanía»<sup>28</sup>.

## **5.2. Tres áreas de propiedad de la tierra y el apoyo gubernamental a las comunidades y predios reformados**

El Presidente Allende tenía clara las posibilidades y riesgos de aplicar la reforma agraria. En discurso ante la Conferencia Latinoamericana por la Reforma Agraria organizada por varias confederaciones campesinas e indígenas de Chile, que se celebró en agosto de 1971 y a la que concurren el cardenal Raúl Silva Henríquez, dirigentes de la Central Única de Trabajadores, dirigentes de los partidos de la Unidad Popular y representantes de decenas de organizaciones de campesinos e indígenas de países de América Latina, el Presidente expresó:

...la reforma agraria forma parte del proceso de desarrollo económico de un país... no es sólo, y es muy importante, el cambio de propiedad de la tierra, sino que además, es hacer posible que el trabajador de ella, el campesino, el mediero, el afuerino, cambien su vida y su existencia, eleven su nivel y su capacitación. Reforma agraria es tierra, más crédito, semillas, abono, planificación, mecanización de la tierra y sindicalización. Es educación y es salud. Reforma Agraria es hacer cierta la frase más que centenaria de Tupac Amaru, cuando decía “el patrón no comerá más de tu sudor, compañero campesino”.

Quiero decir que sobre el continente latinoamericano su preocupación fundamental debe ser, además del campesino, el indígena... el Gobierno que presido tiene como preocupación fundamental... que en nuestra patria hay 600.000 descendientes de araucanos en las reducciones indígenas, en las provincias de Cautín, Malleco y Bío Bío; que las condiciones de existencia de la raza aborígen son subhumanas, por eso este Gobierno ha enviado al Congreso Nacional un proyecto destinado a crear el Instituto de Desarrollo Indígena, para al mismo tiempo que apoyar... la recuperación de las tierras usurpadas y el araucano sea un ciudadano igual...

...cada país tiene que encarar la reforma agraria de acuerdo a su propia realidad. Nosotros estamos aplicando la Ley de Reforma Agraria dictada en el Gobierno anterior, la hemos profundizado, agilizado, y hoy, después de cerca de once

<sup>28</sup> Allende, Salvador (1971). Diario El Mercurio, Santiago 29 de marzo de 1971, p. 30.

meses de gobierno hemos expropiado 1.300 fundos, haciendas y latifundios... Quiero, también decirles a ustedes que el Gobierno tiene clara conciencia de las formas específicas de propiedad y explotación de la tierra. Debo reiterar el respeto por la propiedad privada de medianos y pequeños agricultores, y hacer posible que ellos se incorporen a los planes nacionales de producción... El Gobierno impulsará la organización de los pequeños agricultores, de manera tal que se integren las pequeñas economías campesinas en forma colectiva de explotación, y en la integración de la propiedad individual en propiedad social para dar lugar a la formación de grandes unidades productivas.

Quiero señalar que habrá libertad irrestricta de parte del campesino para decidir su ingreso o no a estas nuevas formas de organización de la propiedad. Consecuencialmente, se aceptarán tres formas de propiedad: la estatal, la cooperativa y la privada... La cooperativa, como empresa de propiedad colectiva del campesino, debe ser conducida por los propios campesinos<sup>29</sup>.

Para Salvador Allende y su Gobierno, como se ha expresado, era imperativa la unidad a partir de intereses comunes, de los pequeños y medianos productores, de las etnias originarias, de los inquilinos, de los asalariados que trabajaban en fundos y haciendas y de los medieros: en definitiva, de los trabajadores del campo con la sola excepción de quienes poseían latifundios y haciendas de gran dimensión. Estaba convencido del respeto a la propiedad privada de los pequeños y medianos productores, recomendando a los primeros, formas asociativas de producción. Las cooperativas serían propiedad de los campesinos, cuyas familias tendrían derecho a casa y un huerto particular.

### **5.3. El rechazo a posiciones autonomistas y la responsabilidad de los trabajadores**

El gobierno de la Unidad Popular tenía la convicción de terminar con el latifundio y de restituir las tierras quitadas a los mapuches y otras etnias. Pero, al igual que lo había manifestado en su intervención en el Senado de la República el año 1958 -anteriormente citada-, Salvador Allende señala su preocupación por expresiones de «insurgencia sin destino» que pudieran aparecer si no se hacía la reforma agraria. Mostraba de esta forma su preocupación por manifestaciones autonomistas y voluntaristas surgidas en el seno del campesinado. En discurso pronunciado el 1° de mayo de 1971, Día Internacional del Trabajo, en presencia

---

<sup>29</sup> Allende, Salvador (1971). "Las áreas de propiedad agrícola". En Quiroga, P. (comp.) (1989). Salvador Allende. Obras escogidas (1970-1973), Barcelona: Editorial Crítica S. A., pp 123-128.

de miles de trabajadores, de autoridades y del Cardenal Raúl Silva Henríquez, formuló una crítica a un dirigente campesino que afirmó que «si el Gobierno se queda a mitad de camino, continuará adelante [... porque] tienen autonomía para hacer las cosas que quieren»<sup>30</sup>. Ante tal afirmación el Presidente respondió:

Yo le voy a echar para adelante; no le voy a poner el pie al freno, camaradas. Pero que lo sepan de una vez por todas, sobre todo los militantes de la Unidad Popular: aquí hay un Gobierno y un Presidente... si cada cual toma el camino que se le ocurra, aquí se va producir el caos, compañeros, y eso es lo que ellos quieren: que no se produzca en la tierra; que no se produzca en la industria; que haya dificultades...

El Gobierno hace, cumple, realiza, pero la responsabilidad no la tiene sólo él. La tienen ustedes también. Fundamentalmente la tienen los trabajadores... Cuando hablo de trabajadores hablo de campesinos, obreros, empleados, técnicos, intelectuales, profesionales. Hablo de pequeños, medianos empresarios, industriales y comerciantes. La responsabilidad la tienen los trabajadores. Lo que debilita y divide a los trabajadores, debilita al Gobierno. Lo que fortalece a los trabajadores fortalece al Gobierno. Por eso hay que vitalizar los movimientos, los sindicatos, los partidos populares, y sobre todo, deben tener conciencia de su responsabilidad los campesinos y los obreros.

Piensen, compañeros, que en otras partes se levantaron los pueblos para hacer su revolución y que la contrarrevolución los aplastó. Torrentes de sangre, cárceles y muerte marcan la lucha de muchos pueblos, en muchos continentes y, aún en aquellos países donde la revolución triunfó, el costo social ha sido alto, costo social en vidas que no tienen precio, camaradas. Costo social en existencias humanas de niños, hombres y mujeres... Aquí podemos hacer la revolución por los cauces que Chile ha buscado con el menor costo social, sin sacrificar vidas y sin desorganizar la producción. Yo los llamo con pasión, los llamo con cariño... a entender nuestra responsabilidad; les hablo como el compañero presidente para defender el futuro de Chile que está en manos de ustedes, trabajadores de mi patria<sup>31</sup>.

Los procesos transformadores son complejos por las acciones de quienes se oponen a ellos y por las discrepancias que surgen en el propio frente político, excepto si el núcleo dirigente aplica la violencia y elimina los derechos de las personas o a las personas mismas. Para Salvador Allende no era este último el camino para Chile. Consideraba necesario seguir la estrategia gradual de cambios en el marco de la institucionalidad, convencido que era posible alcanzar una mayor conciencia colectiva a favor de las transformaciones. Esta mayor conciencia sería

<sup>30</sup> Allende, Salvador (1971). "El futuro de la revolución chilena está en manos de los trabajadores". En Quiroga, P. (comp.). op. cit. p. 73.

<sup>31</sup> *Ibid.* pp. 73-76.

el sustento de consensos mayoritarios sin los cuales las transformaciones podían tener graves retrocesos; la historia tiene muchos ejemplos de ello. Salvador Allende no compartía, por consiguiente, el determinismo evolucionista de la historia, según la dialéctica hegeliana seguida posteriormente por Fukuyama en su libro *“El fin de la Historia”*. Su estrategia para avanzar hacia una sociedad socialista no era la que entonces predominaba en América Latina, donde la guerrilla era concebida como la vía revolucionaria por excelencia para hacer transformaciones sociales. Salvador Allende estaba convencido que Chile tenía particularidades que lo hacían un país distinto y que su evolución política, en la cual cumplían un papel fundamental los partidos políticos y los movimientos sociales, podía hacerse por los cauces institucionales. En el plano de las ideas, era contrario a las ortodoxias, las que consideraba obstaculizaban la interpretación de las realidades y, en el caso de Chile, obstaculizaban la acumulación de fuerzas necesarias y la búsqueda de nuevos caminos para la construcción de sociedades superiores.

Una preocupación fundamental del Gobierno de la Unidad Popular, fue que en los terrenos expropiados y en los predios que no eran objeto de la reforma agraria se lograra una alta producción de alimentos para atender las necesidades alimenticias de la población. Con tal fin, tal como lo había prometido Salvador Allende, se entregó semillas, crédito, asesoría técnica, pesticidas y fertilizantes. Se resolvió que a los Consejos Campesinos correspondería la supervisión de la actividad productiva. Para fortalecer este propósito, el Gobierno creó el Comando Nacional de la Campaña de Aumentos de la Producción Agropecuaria para 1971, presidido por el ministro de Agricultura e integrado por representantes de los Consejos Campesinos, de la Central Única de Trabajadores y los jefes de los Servicios Agrícolas.

Adicionalmente, el Gobierno y la Confederación Nacional de Trabajadores del Agro firmaron un Acta de Compromiso. En el acto de firma del Acta el Ministro Jacques Chonchol expresó: «...la batalla por el aumento de la producción es también la batalla por el éxito de la Reforma Agraria. Debemos demostrar que la tierra en poder de los campesinos es capaz de producir más que en poder de los latifundistas (...). Tenemos que ayudar a los campesinos a trabajar con mayor eficiencia, pero teniendo cuidado de no convertirnos en los nuevos patrones, de no asumir una actitud paternalista»<sup>32</sup>. En aquella ocasión

---

<sup>32</sup> Chonchol, Jacques (1971). “Trabajadores del agro firmaron compromiso para producir más”. En Poder Campesino 7, Abril 1971, pp. 8-9. Citado en Illanes, M. A. y Recabal, F. op. cit. p. 41.

el presidente de la Confederación de Trabajadores del Agro, Ulises Manríquez, afirmó: «Estamos conscientes de la responsabilidad que hemos asumido y a las tareas a que nos hemos comprometido. En este acto nos estamos incorporando como trabajadores a una tarea patriótica en beneficio de todos los chilenos»<sup>33</sup>.

En el país los Consejos Campesinos se constituyeron en más de 150 comunas, las menos por iniciativa campesina y la gran mayoría por actos de administración del Gobierno. A vía de ejemplo, en Carahue se constituyó el Consejo Comunal Campesino en el que participaron más de 2.000 campesinos que representaban a pequeños y medianos agricultores, mapuches, trabajadores agrícolas y autoridades de Gobierno. En aquella ocasión Adrián Vásquez, vicepresidente de INDAP, expresó que los Consejos Campesinos permitían construir un verdadero poder campesino. Agregó la necesidad de crear una responsabilidad común para avanzar, lo que requiere del esfuerzo de todos y no solamente del Gobierno<sup>34</sup>.

#### 5.4. Los CERA y los CEPROS

Otros instrumentos impulsados por el Gobierno de la Unidad Popular, fueron los Centros de Reforma Agraria (CERA) y los Centros de Producción (CEPROS). Estos organismos resolvieron las limitaciones derivadas de la Ley de Reforma Agraria (N° 16.640) que creó los asentamientos campesinos. Ambas entidades posibilitaron la fusión de varios fundos colindantes expropiados, convirtiéndolos en una sola unidad productiva, racionalizando con ello el uso de la infraestructura y del capital. Los CERA incorporaron a todos los campesinos, fueran inquilinos, afuerinos, medieros y otros, los que se convirtieron en iguales en derechos. Se trataba de propiedades colectivas de carácter transitorio. Los CEPROS eran verdaderas fincas estatales destinadas a la producción agroindustrial.

Los CERA y los CEPROS fueron criticados por la oposición, conformada por la derecha y el Partido Demócrata Cristiano. Entre otros argumentos se afirmaba que ambas entidades dejaban pocas posibilidades para la constitución

---

<sup>33</sup> *Ibíd.* p. 42.

<sup>34</sup> Vásquez, A. (1971). "Constituido CC de Carahue". En Poder Campesino, 2da. quincena enero 1971, p. 14. Citado en Citado en Illanes, M. A. y Recabal, F. op. cit. p. 38.

de productores independientes. La Confederación Libertad, con fuerte influencia de la Democracia Cristiana, discrepó reivindicando la propiedad comunitaria<sup>35</sup>.

## 6. El Gobierno y los conflictos en la Araucanía

Preocupación especial tuvo el Gobierno con las etnias originarias, particularmente con los mapuches y su aspiración por recuperar tierras que ancestralmente les habían pertenecido. Desde la década de los 60 habían recurrido a la ocupación de tierras y a las corridas de cercos en predios que les habían pertenecido, creando situaciones de enfrentamiento con quienes eran sus propietarios. El Gobierno, contrario a las tomas de tierras, resolvió enfrentar la situación a través del diálogo con los mapuches y la entrega de terrenos reclamados por ellos, previa expropiación de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria; a ello se agregaba la asesoría técnica y la entrega de insumos para la agricultura. Para ordenar el proceso de restitución de tierras, en el que participaba activamente la CORA, se creó, a principios de 1971, la Comisión de Restitución de Tierras Usurpadas.

Pero el maximalismo era un problema creciente. Por ejemplo, un dirigente del Movimiento Campesino Revolucionario (MCR), en acto público celebrado en Temuco el 19 de noviembre de 1971, señaló que «la reforma agraria estaba hecha por los ricos para defender sus intereses y que, por el contrario, una reforma agraria revolucionaria debía considerar la expropiación sin consideración a la cabida del predio, sin indemnización, sin reservas para los propietarios, e incorporando, en el acto expropiatorio las maquinarias y las instalaciones existentes en el predio expropiado para así asegurar la producción»<sup>36</sup>. Para el Gobierno de la Unidad Popular la respuesta a la demanda mapuche debía hacerse en el marco de la legislación vigente y de acuerdo a las prioridades establecidas por la política agraria, es decir, procuraba un proceso ordenado de devolución de tierras dentro de los cauces de la institucionalidad.

A través del diálogo, las autoridades del Gobierno hicieron posible que las tierras ocupadas fueran devueltas por los mapuches. Por su parte, el Gobierno se comprometió a continuar con el traspaso de tierras, las que serían expropiadas

---

<sup>35</sup> Avendaño, O. op. cit. p. 324.

<sup>36</sup> Correa, M. et al. op. cit. p. 153.



de acuerdo con las normas existentes, los criterios de la CORA y los informes de la Comisión de Restitución de Tierras Usurpadas.

No obstante esta línea trazada por el Gobierno, las ocupaciones de tierras continuaron dirigidas por el MCR, incluso en predios de tamaño muy inferior a las 80 hectáreas de riego básico, la mayoría de las cuales eran reclamadas por los mapuches. El MIR, el MCR y sectores del Partido Socialista sostenían una concepción de reforma agraria y una estrategia para llevarla adelante contraria a la del Gobierno. Surgió lo que se denominó el «polo revolucionario», que concebía los Consejos Campesinos como «*órganos de poder popular*» paralelos e incluso opositores al Gobierno, cuyos integrantes suscribieron la “*Declaración de Linares*”, documento que entre otras medidas consideraba rebajar la cabida máxima de 80 a 40 hectáreas, expropiación sin indemnización, eliminar el derecho de reserva que autorizaba a los propietarios expropiados a escoger entre las mejores tierras, enajenar no solo la tierra sino todos los bienes del fundo o hacienda expropiada (maquinaria, animales, insumos, la producción agrícola y otros). A través de tales acciones se pretendía destruir el poder social, económico y político de la «burguesía agraria». El MIR declaró que recurriría a la lucha extralegal y a la toma de tierras para debilitar definitivamente el poder que seguían teniendo los terratenientes<sup>37</sup>.

La radicalización de sectores campesinos no solo fue una discrepancia conceptual sobre la reforma agraria y su consecuente aplicación, yendo más allá de lo que las normas establecían, incluida «la lucha extralegal» declarada por el MIR. Respondía, además, a las agresiones de que habían sido objeto por parte de los propietarios de fundos, las que en ocasiones se tradujeron en desalojos violentos de tierras ocupadas o que eran objeto de la reforma. Sin embargo, tal opción no significó una alternativa de triunfo sobre los empleadores y sus aliados, no se destruyó el poder de la «burguesía agraria», sino que se agudizó el conflicto, particularmente entre los movimientos mapuches y quienes se oponían a la reforma agraria. Los patrones organizaron las denominadas guardias blancas, grupos armados que se enfrentaban a los campesinos. Solo en una de esas acciones, ocurrida en Frutillar en agosto de 1972, las guardias blancas asesinaron a tres campesinos<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) (1972). “La política del MIR en el campo. Una respuesta a los ataques del Partido Comunista”. Santiago de Chile: Ediciones El Rebelde, p. 36. Citado en Avendaño, O. op. cit. p. 333.

<sup>38</sup> Avendaño, O. op. cit. p. 336.

Los propietarios de fundos y haciendas, así como los partidos políticos de derecha, se opusieron a la reforma agraria aprobada bajo el Gobierno de Eduardo Frei Montalva. Para ello se movilizaron desde la Sociedad Nacional de Agricultura y el Consorcio Agrícola del Sur (CAS), que los cobijaba, creando, adicionalmente, organizaciones sindicales en virtud de la Ley de Sindicalización Campesina (N° 16.625), la que permitía a los empleadores, fueran propietarios, arrendatarios y otros, formar sindicatos. Estos sindicatos se organizaron en comunas, en provincias y se afiliaron la Confederación Nacional de Empleadores Agrícolas (CONSEMACH).

Desde tales organizaciones o con el apoyo de estas, los patronos impulsaron diversas acciones dirigidas a contrarrestar el avance de la reforma agraria. Como se ha señalado, a medida que el proceso de expropiaciones y la toma de terrenos se llevaban a la práctica, el movimiento patronal se hizo más agresivo, incluyendo acciones armadas en las que participaron grupos integrados, además de los empleadores, por campesinos leales y con personas contratadas para tal propósito. Los latifundistas y los propietarios de grandes haciendas no solo defendían sus intereses sino que una cultura muy arraigada que se había consolidado desde antes de la república, cuyos antecedentes se encuentran en el período colonial. La subordinación de los campesinos a través del inquilinaje era parte de esa cultura, cuyo origen está en el régimen de encomiendas que existió en la colonia. Perder la tierra y el paisaje heredado de sus antepasados, sus viejas casonas, sus historias familiares y sus estatus privilegiados les era genuinamente doloroso. Estaban acostumbrados a un concepto de propiedad y de vida que inmovilizó a la gran mayoría, sin capacidad de leer la evolución de la sociedad ni las necesidades de desarrollo del país. A esto se sumaba que, para algunos, la propiedad privada era entendida como un derecho natural inviolable y por tanto definitivo.

Los partidos Socialista y Comunista repudiaron enfáticamente los actos de agresión criminal de grupos armados organizados por los opositores a la reforma agraria, llamando a neutralizarlos. Asimismo, discreparon de las movilizaciones y ocupaciones de tierras por los mapuches, el MCR y de quienes suscribían la “*Declaración de Linares*”. Particularmente el Partido Comunista manifestó su apoyo irrestricto al Gobierno y a la estrategia gradual de hacer las transformaciones agrarias en el marco de las leyes vigentes, cumplir el Programa de la Unidad Popular y ganar la batalla de la producción.

Bajo el Gobierno de Salvador Allende la superficie de tierras expropiadas a favor de las comunidades mapuches de las provincias de Malleco y Cautín fue de 129.420,88 hectáreas. A ellas hay que agregar 68.341 hectáreas recuperadas de Títulos de Merced por la Comisión de Restitución de Tierras Usurpadas del Ministerio de Tierras y Colonización. En total, durante el Gobierno de la Unidad Popular se restituyeron a las comunidades mapuches 197.761,88 hectáreas<sup>39</sup>.

### 6.1. La Ley Indígena

En cuanto a la Ley Indígena número 17.729 -cuyo origen fue la reunión organizada por entidades mapuches en diciembre de 1970, a la que concurrieron el Presidente Allende y el ministro Jacques Chonchol-, fue promulgada el 26 de diciembre de 1972 después de un prolongado proceso legislativo, que modificó sustancialmente el proyecto enviado por el Ejecutivo, no respondiendo, por lo tanto, a todas las expectativas que se había cifrado el pueblo mapuche.

Dentro de los ámbitos que abordó la Ley Indígena, estaba la definición de la condición de indígena, señalaba los objetivos de la norma, entre los cuales están la transformación del sistema de tenencia y explotación individual por fórmulas cooperativas o comunitarias, y el impulso al desarrollo de los Pueblos Indígenas sin asimilarlos a las actividades nacionales; creó tanto una judicatura especial para indígenas y el derecho a la defensa jurídica, como el Instituto de Desarrollo Indígena, cuya función era centralizar las políticas públicas dirigidas a los mapuches, promover el desarrollo de los indígenas, procurar su integración a la comunidad nacional considerando su idiosincrasia y respetando sus costumbres; desarrollaba la implementación de planes de desarrollo agropecuario, becas de estudio y la creación de hogares estudiantiles. La ley era restrictiva respecto a las tierras indígenas, las que define solo como las concedidas en merced o a título gratuito siempre que no hubiesen sido objeto de división, lo que significaba sustraer 129.295 hectáreas en las provincias de Malleco y Cautín divididas entre los años 1930 y 1972 por aplicación de normas que autorizaron la división de 832 comunidades mapuches con títulos de merced.

La Ley 17.729 incorporó, además, disposiciones respecto a restitución y expropiación de tierras indígenas, las que restringían el ámbito de expropiabilidad

<sup>39</sup> Correa, M. et al. Op. Cit, p. 208-ss.

que demandaban los mapuches. La ley dispuso un mecanismo de protección de las tierras indígenas comunitarias con el propósito de mantener su integridad, evitando su enajenación a fin de preservar su cultura. También declaraba inembargables las sementeras, las cosechas, los bienes destinados por su dueño al uso o cultivo de las tierras y créditos que tuviera el indígena y que provinieran de la comercialización de sus productos<sup>40</sup>.

Si bien la Ley Indígena no respondió a las expectativas de los mapuches ni del Gobierno, significó un avance respecto a la legislación anterior.

## **7. El último año del Gobierno de la Unidad Popular**

Después de una intensa labor y en un momento complejo de la vida nacional por el paro patronal y gremial de octubre de 1972 en oposición al Gobierno de la Unidad Popular -el cual contó con el apoyo financiero de la CIA, como constata el Informe Church del Senado de los Estados Unidos<sup>41</sup>-, y del incremento de la conflictividad en las zonas agrícolas, Jacques Chonchol renunció al cargo de ministro de Agricultura el 2 de noviembre de 1972, siendo reemplazado por Rolando Calderón Aránguiz quien, no obstante su juventud, tenía una importante experiencia en los temas agrarios y en las organizaciones campesinas. Fue fundador de la Federación Campesina e Indígena y de la Confederación Campesina Ranquil, vinculada al Partido Socialista, y ejercía, además, como Secretario General de la Central Única de Trabajadores. El cambio de gabinete significó la incorporación de militares al Gobierno, entre ellos, el general Carlos Prats, comandante en jefe del Ejército, quien fue designado ministro del Interior. El paro concluyó inmediatamente después de esta modificación del gabinete.

Entre 1971 y 1973 hubo 1.402 huelgas campesinas (1.845 huelgas menos que en el trienio anterior). En el mismo período, el número de trabajadores sindicalizados se elevó a 496.145<sup>42</sup>. En cuanto al número de expropiaciones, entre fines de 1970 y 1973 se expropiaron 3.628 predios de una extensión de 5.583.300

---

<sup>40</sup> *Ibíd.* pp. 193-200.

<sup>41</sup> En la síntesis inicial el Informe señala que “El dinero se suministró a los medios de comunicación, a los partidos políticos y, en cantidades limitadas, a las organizaciones del sector privado”. Agrega que se “pasó dinero a los grupos del sector privado que apoyaron a los huelguistas”. Senado de los Estados Unidos (1975). Informe Church. Acción Encubierta en Chile 1963-1970. 18 de diciembre de 1975. [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de julio de 2017]: [www.derechos.org/nizkor/chile/doc/encubierta.html](http://www.derechos.org/nizkor/chile/doc/encubierta.html):

<sup>42</sup> Avendaño, O. *op. cit.* p. 284.

hectáreas que beneficiaron a 33.948 familias<sup>43</sup>. Según otro estudio, entre los años 1970-1973 se expropiaron 4.212 predios, con una extensión de 6.012.740 hectáreas<sup>44</sup>.

El número de tomas de fundos se incrementó notablemente durante el año 1971, alcanzando a 1.278 predios. El año 1972 el número de tomas bajó a 307<sup>45</sup>. El esfuerzo por hacer la reforma agraria significó la participación de varias entidades del Estado que se preocuparon por organizar a los campesinos para asumir funciones productivas y de comercialización. Para tal propósito capacitaron campesinos, entregaron apoyo técnico, crediticio, insumos agrícolas y otros. Las entidades de Estado que participaron fueron, entre otras, la CORA a cargo de la expropiación y la organización de la nueva empresa agrícola; INDAP se encargaba de la transferencia de tecnología, del crédito, la capacitación y la organización cooperativa; el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), asumió los programas de cuidado y reproducción del ganado; el Servicio Agrícola Mecanizado (SEAM) apoyaba las siembras y las cosechas; la Corporación Nacional Forestal (CONAF) asumió trabajos de reforestación y explotación racional de los bosques; la CORFO concedió créditos para el desarrollo empresarial; el Banco del Estado entregaba apoyo financiero para la compra de maquinarias, tecnologías, semillas y abonos. Todos estos organismos actuaban coordinadamente, y existió una particular atención de parte de estos por la actual Región de la Araucanía<sup>46</sup>.

## 8. Algunas reflexiones y conclusiones

La experiencia de la Unidad Popular era inédita con respecto a otros movimientos reformistas y revolucionarios. Algunos la han calificado como una suerte de tercera vía, apartándose de la idea de «dictadura del proletariado», siendo su opción abrir camino hacia el socialismo en democracia, pluralismo y libertad. Es decir, los cambios para construir una nueva sociedad en sus distintas dimensiones serían graduales y dentro de la institucionalidad liberal que existía en Chile, institucionalidad que había hecho posible el acceso al Gobierno de un marxista

<sup>43</sup> *Ibíd.* p. 322.

<sup>44</sup> Cuesta, J. et al. (2017). “La reforma agraria chilena: hechos estilizados a la luz de una nueva base de datos”. En *Estudios Públicos* 146 (otoño 2017), p. 31.

<sup>45</sup> Avendaño, O. *op. cit.* p. 330.

<sup>46</sup> Correa, M. *op. cit.* p. 223.

por la vía electoral y no por la vía de las armas. La misma institucionalidad que antes había hecho posible una ley de reforma agraria, iniciativa del Gobierno del Presidente Eduardo Frei, que significó la posibilidad real de una profunda transformación de la propiedad agrícola, una nueva forma de organización productiva y una modificación de las clases sociales.

¿Cómo transformar el sistema capitalista dependiente respetando el Estado de derecho y las libertades para crear una sociedad que hiciera compatible la democracia con el socialismo humanista? El Gobierno de Salvador Allende puso énfasis en sustituir la relación de privilegio de la burguesía agraria con el Estado, por una relación del Estado con campesinos y medianos y pequeños propietarios. Esta propuesta pretendía conformar una amplia alianza, unida por intereses comunes. Para Salvador Allende era posible modificar las estructuras económicas, políticas y sociales por una vía pacífica de avance gradual, para lo cual era imprescindible crear una base social de apoyo ampliamente mayoritaria y un cambio en la conciencia valórica y política. Al respecto, no existía suficiente reflexión teórica que orientara la práctica política. Salvador Allende, en su primer mensaje ante el Congreso Pleno lo reconocía diciendo «Pisamos un camino nuevo, marchamos sin guía por un terreno desconocido; apenas teniendo como brújula nuestra fidelidad al humanismo de todas las épocas... y teniendo como norte el proyecto de la sociedad que deseamos»<sup>47</sup>. Pero al menos tenía lucidez o intuición respecto a la estrategia y el ritmo de los cambios, la que no era compartida por un número importante de intelectuales y dirigentes de la Unidad Popular.

En parte de la izquierda existía un mecanicismo teórico o una cierta escolástica que adoraba los textos clásicos del marxismo, unida a una tendencia a repetir la experiencia de la revolución cubana en Chile. Esta fue una de las causas que impidió mayor creatividad para enfrentar situaciones inéditas.

El sociólogo Hugo Zemelman señala que «...la correlación de fuerzas fue una de las trampas fundamentales que, al no comprenderse, llevó a definir ritmos de políticas de cambio inadecuadas. Para decirlo en términos gramscianos, hubo, quizás, una lógica de la dirigencia, superimpuesta a lo que podríamos llamar el sentido común de las bases sociales. Creo que el ritmo que se pretendió dar al proceso era un ritmo no adecuado para la correlación de fuerzas»<sup>48</sup>. Esta

---

<sup>47</sup> Allende, Salvador (1971). "Primer Mensaje al Congreso Pleno". En Quiroga, P. (ed.), op. cit. p. 82.

<sup>48</sup> Zemelman, Hugo (2003). "La Unidad Popular como construcción de sociedad". En Baño, R. (ed.) (2003). *Unidad Popular 30 años después*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, p. 327.

correlación de fuerzas no era solo al interior del país, sino que también en el ámbito internacional, marcado por la guerra fría en un mundo bipolar.

Efectivamente, en el ámbito del agro, el polo revolucionario fue la expresión de la no valoración de la correlación de fuerzas. Particularmente la declaración del MIR y su expresión campesina, el MCR, de recurrir a formas de lucha extralegales así como el planteamiento de la inevitabilidad de la lucha armada -concepción que sostenían el MIR, el MAPU y un sector del Partido Socialista- ayudaron a llevar el conflicto a un terreno en que la correlación de fuerzas era desfavorable para los sectores políticos y sociales que compartían el proyecto de la Unidad Popular, este es el terreno de la violencia armada. Sin embargo, también hubo en la Unidad Popular una apreciación errada del comportamiento de las Fuerzas Armadas en cuanto al respeto por la institucionalidad democrática en un clima nacional de gran polarización, donde las figuras de los generales Schneider y Prats habían dejado de ser modelos, particularmente para los altos mandos.

La derecha política y sus aliados, los propietarios del agro y organizaciones gremiales como la SNA y la CONSEMACH, crearon una situación de violencia e ingobernabilidad en el campo para impedir el avance de la reforma. Extremar la violencia, incluyendo la dimensión armada, era un terreno en el que las fuerzas políticas y sociales pro reforma no tenían capacidad de enfrentar con éxito. Esta situación se hizo más agresiva después de la elección parlamentaria de marzo de 1973, cuando la oposición política no contó con los escaños suficientes para acusar constitucionalmente y destituir al Presidente de la República.

El sociólogo Manuel Antonio Garretón afirma que la excepcionalidad de Chile, que hizo posible el triunfo de Salvador Allende, dejó de lado

la revolución por la vía insurreccional, la revolución como método político, aquella que consiste en que un grupo social se toma por la fuerza el aparato del Estado desplazando a los que lo ocupan y desde ahí impone la transformación que su proyecto plantea para la sociedad. Está en el tapete la revolución como contenido, como transformación sustantiva, como cambio y sustitución de la sociedad capitalista dependiente; no como método político. Y el gran problema es que no había teoría ninguna respecto de cómo se hace una revolución de contenido sin una revolución a través del método político<sup>49</sup>.

Agreguemos que una alianza amplia significaba reconocer valores y grados de conciencia diferenciadas de sectores políticos y sociales no necesariamente

---

<sup>49</sup> Garretón, Manuel Antonio (2003). "La Revolución como contenido sin método revolucionario". En Baño, R. (ed.), op. cit. p. 339.

pertenecientes a la coalición de partidos gobernantes quienes, sin embargo, creían sinceramente en sus convicciones y en la necesidad de una reforma agraria; con ellos era posible avanzar siempre que hubiese existido, por las partes involucradas, flexibilidad y vocación unitaria.

Ahora bien, han existido críticos de la reforma agraria aprobada bajo el Gobierno del Presidente Eduardo Frei y continuada bajo el Gobierno del Presidente Salvador Allende, tanto desde el punto de vista de la filosofía que le es inherente como de su utilidad. Los argumentos se encuentran en las actas de sesiones durante el período de discusión del proyecto de ley por parte de parlamentarios de la derecha política. Por ejemplo, el diputado del Partido Nacional, Fernando Ochagavía, discrepó del informe de tenencia de la tierra en Chile preparado por el Centro Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), afirmando que los grandes fundos y haciendas, según datos de la Dirección de Impuestos Internos, son muy escasos y que muchos de ellos presentan grandes extensiones de tierra sin valor agrícola. Muestra, además, cuadros de la FAO para afirmar que la productividad de la agricultura chilena en algunos rubros, como el trigo, la cebada, la avena, el centeno y el maíz, es de las más altas del mundo. Agrega que la mala situación de la agricultura se debe fundamentalmente a la mala rentabilidad agrícola. Afirma que los precios políticos han llevado al deterioro de los precios de los productos agrícolas<sup>50</sup>.

En la misma sesión el diputado Julio Silva Solar, del Partido Demócrata Cristiano, replicó las opiniones del diputado Ochagavía haciendo mención a un estudio de Milton Stenberg, de la Universidad de California, elaborado en 1960, el que revela que un grupo de agricultores que poseen predios de más de cinco mil hectáreas entre las provincias de Aconcagua y Colchagua, destinan el 84% de sus ingresos a gasto de consumo, generalmente suntuarios, dejando para la inversión una parte ínfima, en tanto que los campesinos con ingresos muy bajos, «quedaron al margen del mercado de productos industriales [...] sin medios de procurarse una vida digna»<sup>51</sup>. El diputado Silva Solar cita otro académico norteamericano, de la Universidad de Wisconsin, quien compara la rentabilidad de los predios chilenos con la rentabilidad de los predios del Estado de Wisconsin, los que son semejantes. Además, menciona una carta de este mismo investigador

---

<sup>50</sup> Ochagavía, Fernando (1966). "Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, jueves 19 viernes 20 de mayo de 1966". Citado en Moreno, R. op. cit. pp. 655-656.

<sup>51</sup> Silva Solar (1966). "Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, jueves 19 viernes 20 de mayo de 1966". Citado en Moreno, R. op. cit. pp. 659-651.



dirigida a los agricultores chilenos, publicada por la revista “*El Campesino*” de la SNA, en la que afirma, a partir de la comparación anterior que,

el nivel de los precios no es significativo para explicar la modorra del crecimiento de la agricultura chilena, [...agregando que] en el sector agrícola, los grandes agricultores son favorecidos con los créditos bancarios... muchos agricultores muestran señales de prosperidad y riqueza en sus residencias y en su vida familiar. En estas condiciones, el argumento de escasez de capital pierde valor... Nunca se podrán subir los precios lo bastante como para dar buenas ganancias a productores abiertamente ineficientes<sup>52</sup>.

El diputado Silva Solar, refiriéndose a cifras de la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, señala que «entre el quinquenio 1947-1951 y el trienio 1962-1964, los precios de los productos agrícolas crecieron 42 veces; los precios de todos los productos, con excepción de los agropecuarios subieron 43 veces; los de los industriales 41 veces...»<sup>53</sup>. Hace referencia, además, a estudios de la FAO y del Colegio de Ingenieros Agrónomos, los que coinciden en que el obstáculo principal para el desarrollo eficiente del agro nacional es el sistema de tenencia de la tierra, por lo que es necesario proceder a su redistribución<sup>54</sup>.

Actualmente, el ingeniero agrónomo Alberto Valdés<sup>55</sup>, entre otros, reitera el argumento que sostenía el diputado Ochagavía el año 1966, replicado por el diputado Silva Solar, al afirmar que desde la década de 1930 la agricultura experimentaba un lento crecimiento productivo como consecuencia de las políticas macroeconómicas, entre ellas, el control del tipo de cambio y la fijación de precios de los alimentos. Agrega, respecto a la dependencia del inquilino al patrón del campo, que el inquilino era remunerado en base a un salario en dinero y en regalías que incluían casa dentro del fundo y en muchos casos la escuela para sus hijos estaba en el fundo, condición que lo aislaba del mercado laboral más amplio y generaba una excesiva dependencia del patrón. Afirma que «El que viviera dentro del fundo no era opción, era inevitable considerando la falta de infraestructura, caminos y locomoción...»<sup>56</sup>. Sin embargo, no es la falta de infraestructura, caminos y locomoción la causa fundamental del inquilinaje;

---

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Valdés, Alberto (2016). “A 50 Años: Balance de la Reforma Agraria Chilena”. En Serie Informe Económico de Libertad y Desarrollo, julio 2016, p. 7.

<sup>56</sup> Ibid. p. 7

el inquilinaje era un antiguo régimen de explotación campesina que abarataba los costos de producción agropecuaria. Si aceptáramos este argumento, este no justifica las pobres condiciones de vida del campesino; múltiples estudios de la época, algunos citados en este trabajo, demuestran las condiciones de pobreza del inquilino, su carencia de derechos, su dependencia casi absoluta frente al patrón, su incapacidad para acceder a bienes de consumo más allá de la alimentación, a la educación más allá de la enseñanza básica cuando ello era posible, ni a mejores empleos.

Agrega Alberro Valdés, que bajo la reforma agraria la tasa de crecimiento agrícola fue baja e incluso negativa durante el Gobierno de Salvador Allende y que el período de alto crecimiento se inicia a fines de los años setenta, cuando se moderniza la agricultura y se desarrolla la expansión agroexportadora<sup>57</sup>. Esta afirmación hay que considerarla con cuidado, ya que el comportamiento del PIB Agrícola entre 1974 y 1984, según el Banco Central, evolucionó a una tasa del 1,3% con una caída en los años de crisis a -1,7% y -3,4%<sup>58</sup>. Es decir, durante 10 años, tiempo que excedía el período presidencial para los mandatarios elegidos democráticamente bajo la Constitución Política de 1925, la agricultura tuvo un bajo crecimiento. Efectivamente, esta situación cambió con posterioridad como señala el Sr. Valdés por las razones que él da.

En el mismo texto Valdés discrepa de la afirmación, entre otros, de Rafael Moreno, en el sentido que sin la reforma agraria no habría sido posible un cambio en la estructura de la sociedad chilena ni desarrollar el país en los términos que hoy existe. Sobre aquello, hay que considerar que la reforma agraria no solo terminó con el latifundio y que si bien después del golpe de Estado de septiembre de 1973 hubo restitución de tierras, gran parte de los latifundios y haciendas de propiedad privada dejaron de serlo, generándose nuevas condiciones en la propiedad del agro. De haber persistido la propiedad sobre el latifundio y las grandes haciendas, considerados por algunos como un derecho natural, no habría sido posible la modernización posterior de la agricultura. Asimismo, el inquilinaje, resabio del feudalismo, ya no volvió a existir, el campesino se convirtió en un ciudadano investido de derechos y dignidad.

---

<sup>57</sup> Ibid. p. 8.

<sup>58</sup> Portilla, Belfor (2000). La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas. Santiago de Chile: CEPAL, p. 32.

El Presidente Salvador Allende y la Unidad Popular cumplieron con la propuesta programática de aplicar la Ley de Reforma Agraria eliminando gran parte del latifundio y terminando con el régimen de inquilinaje, lo cual se efectuó durante los tres años que se prolongó el mandato constitucional, interrumpido por el golpe de estado del 11 de septiembre de 1973.

Un papel destacado cumplió el ministro de Agricultura Jacques Chonchol, quien fue, junto a un grupo de expertos provenientes de los partidos integrantes de la Unidad Popular, el motor de las modificaciones a ciertas limitaciones de Ley de Reforma Agraria promulgada durante la administración Frei. Entre ellas, la creación de los Consejos de Reforma Agraria, los CERA e implementar los CEPROS. A lo anterior, se agrega el fortalecimiento de las organizaciones gremiales y sindicales y la reivindicación del campesino como ciudadano que ejerce plenamente sus derechos. Lo mismo ocurre con la incorporación de nuevos segmentos de trabajadores de la tierra originalmente no considerados por la Ley de Reforma Agraria, como los mapuches respetando su identidad, los asalariados agrícolas, los medieros, los afuerinos, los medianos y los pequeños propietarios; buscando alcanzar una comunidad de intereses. Existe un sello democratizador durante el proceso de reforma agraria que se manifiesta en la creación de instancias de participación campesina y mapuche en la toma de decisiones.

La CORA e INDAP y otros organismos del Estado, cumplieron un rol fundamental en la aplicación de la reforma agraria a través de las expropiaciones de tierras y el apoyo técnico, crediticio y de insumos a favor de las comunidades que trabajaban los predios expropiados.

Entre las debilidades, hay que señalar el hecho que en el seno de la Unidad Popular hubo distintas estrategias para aplicar la reforma agraria. El Gobierno, el Partido Comunista, el Partido Radical y en parte el Partido Socialista, optaron por la vía institucional buscando una alianza de todos los segmentos campesinos excluyendo a los latifundistas y a los hacendados. Como se ha señalado, una alianza de esta índole, otorgaba una amplia base social de apoyo a la reforma agraria. Particularmente el MAPU Obrero Campesino, el MIR y sectores del Partido Socialista se apartaron de esta estrategia, contraria a la vía institucional, privilegiando una alianza entre campesinos y obreros para terminar con el poder de la «burguesía agraria» incluyendo acciones extralegales. Estas distintas estrategias debilitaron la opción del Gobierno, lo que fue utilizado por la oposición. Las tomas de tierras al margen de la ley, la expropiación incluso legal

de ellas y la toma de pequeñas propiedades rompieron la posibilidad de una alianza social amplia. La situación, no obstante, era más compleja, existía una subcultura en sectores campesinos acostumbrados a la dependencia del patrón, partidaria de la propiedad privada de la tierra y no de los asentamientos ni de las cooperativas. Este segmento campesino veía en los expertos del Gobierno que asesoraban la aplicación de la reforma agraria, a un nuevo patrón aunque sin el paternalismo que tenían la mayoría de los anteriores patrones.

Adicionalmente, las organizaciones gremiales de los partidarios de la Reforma Agraria fueron numerosas. En ella competían los partidos políticos y los movimientos disputándose la hegemonía, generando conflictos y limitando las posibilidades de un accionar unido, lo que les restó eficacia. La oposición, en cambio, actuó unida, incluyendo al centro político, tras su objetivo de terminar con la experiencia reformista en el agro que impulsaba el Gobierno de la Unidad Popular. La conflictividad en el campo influyó en que la producción agropecuaria fuera negativa bajo el Gobierno de Salvador Allende, no respondiendo a las expectativas que se habían hecho el Gobierno y los campesinos. Errores en la política económica del Gobierno fueron, asimismo, la causa de la baja producción agropecuaria. También tuvo un efecto importante, el paro de octubre de 1972 de los gremios de dueños de camiones de transporte, el que afectó la producción agrícola del año siguiente.

## **9. La contra reforma agraria**

El golpe de Estado y la dictadura que gobernó Chile entre 1973 y 1990, revirtió la reforma agraria dejando sin efecto la ley que la instituyó, la Ley de Sindicalización Campesina y la Ley Indígena. El recurso de la represión violenta, el no reconocimiento de los derechos inherentes a las personas, la ruptura con el sistema político republicano, el cierre del Congreso Nacional, la proscripción de los partidos políticos, el término del Estado de derecho y la eliminación de la soberanía radicada en el pueblo caracterizó al régimen de facto que encabezó el general Pinochet.

La dictadura optó por refundar el país rigiéndose por concepciones neoliberales, las que exceden lo económico, alcanzando los ámbitos culturales e institucionales. Los intelectuales del régimen de facto que gobernó Chile elaboraron un discurso crítico del pasado reciente y de la historia del siglo XX

del país. En ese período se encontraba la causa de los males que justificaban el golpe de Estado. La nueva democracia debía estar protegida por los cuerpos militares para evitar la reedición particularmente de la experiencia de la Unidad Popular, sustituyendo la soberanía radicada en el ciudadano. El Estado debía reducirse a un carácter subsidiario, debía perder su rol regulador y dinamizador de la economía, el libre mercado sería el motor de la economía. La gran mayoría de las empresas del Estado fueron privatizadas a precios muy bajos. Fue positiva, no obstante, la preocupación por detener la inflación, mantener equilibrios macroeconómicos e incentivar el crecimiento, si bien a costa de ingentes sacrificios de la población.

Respecto al agro, la política aplicada tuvo las siguientes consecuencias: Se restituyó a sus anteriores propietarios el 30% de las hectáreas expropiadas bajo los gobiernos de los Presidentes Frei y Allende. Se transfirió el 22% de las tierras a instituciones oficiales y otras se remataron a particulares. Se disolvieron las unidades asociativas y se entregaron 45 mil parcelas en forma individual. Se creó un mercado libre de tierras. La CORA autorizaba vender parcelas y derechos asignados sin restricción. Por medio del Decreto Ley número 2.568, que derogó la Ley N° 17.729 (Ley Indígena), se permitió la división y venta de las tierras pertenecientes a comunidades indígenas<sup>59</sup>.

De los 163 predios con 125 mil hectáreas restituidas a las comunidades mapuches, el 84% fue devuelto a sus antiguos propietarios con equipos, maquinarias y animales adquiridos bajo la reforma agraria. Adicionalmente se volvió a privatizar el agua de regadío<sup>60</sup>.

La política laboral cambió de forma radical durante la dictadura, se suspendió la negociación colectiva, se disminuyó la contratación permanente, aumentó el trabajo de temporeros y aumentó la incorporación de las mujeres y niños a faenas laborales, muchas veces sin previsión social<sup>61</sup>. Uno de los efectos de la nueva política económica fue el aumento desigual del ingreso.

El régimen militar fortaleció e incrementó la banca privada, la que pasó a operar el 76% del crédito para la agricultura. Una crisis de proporciones experimentó el país por una oferta de créditos bancario de fácil acceso, la que

---

<sup>59</sup> Portilla, B. op. cit. p. 11.

<sup>60</sup> Chonchol, J. (2017). op. cit. p. 16.

<sup>61</sup> Portilla, B. op. cit. p. 13.

hizo colapsar el sistema financiero. El costo de la crisis, cercana a los US\$ 7 mil millones facilitados por el Estado, fue asumido por toda la sociedad<sup>62</sup>. La crisis golpeó particularmente al pequeño y mediano propietario agrícola, parte de los cuales vendió sus propiedades.

Los cambios en la política económica generaron una nueva situación en la agricultura. Surgió un nuevo empresariado agrícola que hizo innovaciones tecnológicas avanzadas que se aplicaron en la producción de frutas, en la agroindustria y en el sector forestal incrementando la productividad de la tierra. La producción fue fundamentalmente dirigida a la exportación. Grandes empresas, utilizando el mercado de tierras, adquirieron propiedades que habían sido objeto de la reforma agraria. El patrón de fundo y el hacendado de antes fueron reemplazados por empresas de gran tamaño que generan importantes utilidades. Particularmente en el sur del país se plantaron considerables extensiones de tierras con variedades de pinos, los que provocan cambios en los ecosistemas.

La reforma agraria, con independencia de la evaluación que se haga de ella, representó un cambio radical respecto a la tenencia y el valor de la tierra, la que ya no fue nunca más vista como una fuente de prestigio social. Este cambio comienza con Alessandri de manera tímida, pero se transforma en una fuerza social hegemónica en los gobiernos de Frei y Allende. Ello significó el término del latifundio en gran medida improductivo, el término de la sumisión del campesino a través del inquilinaje, la democratización de la propiedad de la tierra concentrada en pocos agricultores, la preocupación por las condiciones de vida de los mapuches y la restitución de sus tierras. Exploró, con mayor y menor éxito, nuevas formas de organización a través de entidades asociativas de producción y modificó la rígida estratificación de la sociedad chilena.

Detrás de la reforma agraria existía una utopía sustentada en valores que siguen teniendo vigencia, por los que se jugaron quienes la impulsaron y quienes murieron por ella.

## Bibliografía

- Ahumada, J.** (1958). *En vez de la Miseria*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.
- Allende, S.** (1970). “La economía de Chile reclama una Reforma Agraria”. En Modak, F. (ed.) (1998). *Salvador Allende en el umbral del siglo XXI*, México: Plaza & Janés Editores.
- , (1970). “Discurso pronunciado en la creación del Consejo Nacional Campesino”. En Modak, F. (ed.) (1998). *Salvador Allende en el umbral del siglo XXI*, México: Plaza & Janés Editores.
- , (1971). “Primer Mensaje al Congreso Pleno”. En Quiroga, P. (comp.) (1989). *Salvador Allende. Obras escogidas (1970-1973)*, Barcelona: Editorial Crítica.
- , (1971). Diario El Mercurio, Santiago 29 de marzo de 1971.
- , (1971). “Las áreas de propiedad agrícola”. En Quiroga, P. (comp.) (1989). *Salvador Allende. Obras escogidas (1970-1973)*, Barcelona: Editorial Crítica.
- , (1971). “El futuro de la revolución chilena está en manos de los trabajadores”. En Quiroga, P. (comp.) (1989). *Salvador Allende. Obras escogidas (1970-1973)*, Barcelona: Editorial Crítica.
- , (1973). “Discurso de 29 de junio de 1973”. En Amorós, M. (2008). *Compañero Presidente: Salvador Allende una vida por la democracia y el socialismo*. Valencia, España: Universitat de Valencia.
- Avendaño, O.** (2017). *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973*. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Correa, M.; Molina, R. Y Yáñez, N.** (2005). *La reforma agraria y las tierras mapuches*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Chonchol, J.** (1969). “Poder y reforma agraria en la experiencia chilena”. En Pinto, J. (ed.) (2014). *Fiesta y drama. Nuevas historias de la Unidad Popular*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- , (1971). “La Reforma Agraria. La política agrícola en una economía de transición al socialismo. El caso chileno”. En Martner, G. (ed.) (1971). *El pensamiento económico del gobierno de Allende*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- , (1998). “Indígenas y campesino en el gobierno de Salvador Allende”. En Modak, F. (ed.) (1998). *Salvador Allende en el umbral del siglo XXI*, México: Plaza & Janés Editores.

-----, (2017). “Reforma Agraria. La revolución chilena en el campo”. En *Reforma agraria*. Santiago de Chile: Editorial Aún Creemos en los Sueños.

**Cuesta, J.M., et. al.** (2017). “La reforma agraria chilena: hechos estilizados a la luz de una nueva base de datos”. En *Estudios Públicos 146* (otoño 2017).

**Díaz, Víctor** (1971). *Avancemos con los comunistas*. Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Chile, enero de 1971.

**Garretón, M. A.** (2003). “La Revolución como contenido sin método revolucionario”. En Baño, R. (ed.) (2003). *Unidad Popular 30 años después*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

**Garcés, J.** (1972). *Chile: El camino político hacia el socialismo*. Barcelona. Editorial Ariel.

**González Rojas, E.** (1947). “Programa del Partido Socialista. Fundamentación Teórica”. En Vásquez, D. y Rivera, F. (ed.) (2013). *Eugenio González Rojas. Socialista, humanista y demócrata. 1903.1976*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

**Illanes, M. A. y Recabal, F.** (2014). “Liberación y democracia. Historia y memoria de la reforma agraria – Unidad Popular. Chile, 1971-2012”. En Pinto, J. (ed.) (2014). *Fiesta y drama. Nuevas historias de la Unidad Popular*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

**Jobet, J. C.** (1972). *Teoría, Programa y Política del Partido Socialista de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Quimantú.

**Moreno Rojas, R.** (2014). *Sin Reforma Agraria no hubiese sido posible. Memorias de la reforma agraria chilena: 1958-1979*. Santiago de Chile: Ediciones Copygraph.

**Naciones Unidas** (1960). *Resolución 1526 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas*.

**Obispos de la Conferencia Episcopal de Chile** (1962). *La Iglesia y el problema del campesinado de Chile*. Santiago 1° de marzo de 1962. [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de julio de 2017]: <http://documentos.iglesia.cl/documento.php?id=968>

**Portilla, B.** (2000). *La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas*. Santiago de Chile: CEPAL.

**Senado de los Estados Unidos** (1975). *Informe Church. Acción Encubierta en Chile 1963-1970. 18 de diciembre de 1975*.



**Serani Pradenas, E.** (2013). “La Reforma Agraria y la Chilenización del Cobre: Dos iniciativas fundamentales del Gobierno de Eduardo Frei Montalva”. En Vásquez, D. y Rivera, F. (ed.) (2013). *Eduardo Frei Montalva: Fe, política y cambio social. Chile*. Santiago de Chile: Ediciones de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

**Valdés, A.** (2016). “A 50 Años: Balance de la Reforma Agraria Chilena”. En *Serie Informe Económico de Libertad y Desarrollo*, julio 2016.

**Widmyer, N.** (2015). *El pueblo aquí está totalmente humillado. La Contrarreforma Agraria en Chile*. Santiago de Chile: Museo de la Memoria y los Derechos Humanos.

**Zemelman, H.** (2003). “La Unidad Popular como construcción de sociedad”. En Baño, R. (ed.) (2003). *Unidad Popular 30 años después*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.



# REFLEXIONES A CINCUENTA AÑOS



# Ley de Reforma Agraria y Ley de Sindicalización Campesina: Balance a 50 años

*Jacques Chonchol Chait\**

## 1. Contexto latinoamericano

El fenómeno de la concentración de la propiedad de la tierra se inició en América Latina en la época colonial, mediante la formación de grandes latifundios, y se vio reforzado después de las independencias de principios del siglo XIX, periodo en el que se favoreció especialmente a la oligarquía criolla. Paulatinamente se fue generando una expansión de los sistemas productivos y la ocupación de nuevos espacios; fenómenos masivos de inmigración para resolver el problema de la falta de mano de obra; desarrollo de una potente agroindustria; y la multiplicación de los medios modernos de comunicación, en especial ferrocarriles y navíos mucho más potentes y veloces.

Todo esto amplió enormemente la capacidad productiva y exportadora del continente, enriqueció a su oligarquía y al capital inglés, después norteamericano, asociados con ella, y consolidó y reafirmó el dominio del latifundio sobre el espacio agrícola.

Todo ello significó, al mismo tiempo, un crecimiento económico empobrecedor para las mayorías rurales formadas por indígenas libres a los que se les privó de libertad por las llamadas campañas de pacificación en Argentina y Chile; para los indígenas de las comunidades a los que se les quitó gran parte de sus tierras y sus aguas a fin de obligarlos a trabajar en las haciendas; también para esos personajes que eran los gauchos; para los mestizos pobres y para los peones explotados mediante trabajos forzados en las estancias.

En definitiva, para América Latina fueron años de enorme expansión de la agricultura y de pérdida y empobrecimiento de las masas rurales de la región.

---

\* Ingeniero agrónomo, Universidad de Chile. Vicepresidente Ejecutivo de INDAP en el gobierno de Eduardo Frei Montalva Fundador del CEREN (Centro de Estudios de la Realidad Nacional de la Universidad Católica). Ministro de Agricultura en el gobierno de Salvador Allende. En los años de exilio, Director del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de París.

Frente a este fenómeno de concentración de la tierra, durante el siglo XX se produjeron esfuerzos de redistribución de la misma a favor del campesinado sin tierra o de los minifundistas, en la medida en que en los diferentes países se creaban condiciones políticas favorables, directa o indirectamente, a las necesidades del campesinado. Estas condiciones fueron el resultado de revoluciones políticas o sociales y de presiones campesinas en tales contextos; también fueron la consecuencia del deseo de ciertos dirigentes políticos en el poder de ganar el apoyo del campesinado para procesos de cambio más globales, o de consideraciones de la importancia de una mejor distribución de las tierras para las políticas de desarrollo económico y social. A ello favoreció, en varios casos, un contexto internacional que presionaba para el cambio de las estructuras agrarias.

Los comienzos de los años 60 fueron la época de oro de las reformas agrarias en el siglo XX. En efecto, para contrarrestar la influencia política de la revolución cubana, el gobierno del presidente Kennedy propuso a los diversos países latinoamericanos el pacto de la Alianza para el Progreso, firmado en 1961. Mediante este pacto los gobiernos de América Latina se comprometían a realizar cambios estructurales — como la reforma agraria— en contrapartida de la ayuda económica norteamericana. Pero la mayoría de los gobiernos controlados por élites conservadoras se limitaron a aprobar leyes de reforma agraria sin acompañarlas de acciones consecuentes. En todo caso, como resultado de esta política, varios países, entre ellos Chile, aprobaron leyes de reforma agraria, dejando esta de ser considerada como un elemento de la subversión comunista contra las «democracias» en América Latina.

Los objetivos de las reformas agrarias impulsadas en los años 60 eran múltiples: mejorar las condiciones de vida del campesinado, incorporarlos a la demanda interna mediante mayores ingresos, ampliando así el mercado para la industrialización, controlar las tensiones sociales, aumentar la producción agrícola y de alimentos, y evitar la repetición de nuevos procesos revolucionarios del tipo cubano.

En la mayor parte de los países, a pesar de la existencia de nuevas legislaciones, los esfuerzos reales de reforma agraria fueron débiles. Se limitaron a algunas distribuciones de tierras a campesinos y sobre todo a fomentar planes de colonización. Como se sabe, a mediados de los años 60, con el nuevo gobierno norteamericano de Johnson —habiéndose debilitado la presión externa— las reformas agrarias en muchos países se fueron desdibujando. Hubo, sin embargo, dos países que hicieron excepción a esta regla: Perú y Chile.

## 2. El proceso de Reforma Agraria en Chile

En Chile, con la llegada de la Democracia Cristiana al poder a fines de 1964 y la amplia mayoría que obtuvo en el Parlamento, más el apoyo de los partidos de izquierda, se inició un importante proceso de cambios en el agro chileno, debido a una serie de condiciones favorables que se fueron dando desde fines de la década de los Cincuenta. A partir de 1920 comienza un proceso de diferenciación urbano-rural. En lo urbano: industrialización, legislación social protectora, mejoramiento de los niveles de vida y educación. Mientras tanto, en lo rural, ni evolución social ni política, manteniéndose una gran diferencia de clases. El campo sigue siendo controlado por una oligarquía agraria. A través de la lealtad tradicional de los campesinos a los patrones de fundo, quienes controlan su voto, se mantiene paternalismo y sobrerrepresentación política de la oligarquía rural en el Parlamento. Su mayoría en el Congreso les permite evitar el pago de impuestos a la posesión de grandes latifundios y, al mismo tiempo, pueden inhibir el desarrollo de una sindicalización campesina.

Sin embargo, desde comienzos de 1950, el peso político del campesinado se hace más significativo con el voto de las mujeres aprobado en 1949, el aumento del número de electores, la disminución del analfabetismo, la cédula única para votar en 1958, y el aumento del poder de las fuerzas de izquierda.

En esa década se producen significativos desarrollos políticos y sociales que conducen a una politización mayor del campesinado. Entre ellos:

-Desarrollo de los medios de comunicación. Un ejemplo interesante es el impacto de la radio transistor en lugares donde no existe electrificación.

-Deterioro económico de la situación campesina. Entre 1940 y 1952 los salarios reales en el campo disminuyen en un 20%. En 1960, el 60% de las viviendas rurales eran chozas.

-Surgimiento de una nueva clase de propietarios rurales. Entre 1925 y 1960 el 60% de las propiedades del Valle Central cambia de mano. Esto contribuye a una cierta ruptura de las relaciones paternalistas patrón-campesino.

-Acentuación de las diferencias en los niveles de vida en el mundo rural entre el patrón y el inquilino. Mientras antes ambos se transportaban a caballo, ahora uno lo hace en automóvil y el otro a pie.

-Aumento del número de afuerinos en relación a los inquilinos. En 1930 la relación inquilinos-afuerinos era de 2 a 1. En 1955 el número de afuerinos ya sobrepasaba al de inquilinos en el Chile Central. Se acrecienta la influencia de los partidos de izquierda sobre los afuerinos.

-En materia de educación, salud y economía existen grandes diferencias entre la población urbana y la rural. El analfabetismo urbano es 12%, mientras el rural llega al 35%.

-Impacto de fenómenos políticos que vienen desde fuera. Hubo fenómenos políticos que acompañaron este proceso, como el triunfo de la Revolución Cubana y la llegada al poder en Estados Unidos del presidente Kennedy quien, para hacer frente a lo que venía desde Cuba, impulsó la Alianza para el Progreso. De acuerdo a estas directrices, los gobiernos latinoamericanos se comprometían a realizar reformas estructurales (como la reforma agraria) como requisito para recibir ayuda económica, política y social de Estados Unidos y de los organismos internacionales.

-Simultáneamente existe un desarrollo de las ideas de reforma agraria, como consecuencia del pensamiento estructuralista de los años 60, propulsado por organismos internacionales como CEPAL, FAO, IICA y otros.

-Frente a los problemas de inflación y de balanza de pagos que enfrenta el país, toma fuerza la idea que la reforma agraria es necesaria para aumentar la producción de alimentos y para incrementar la dimensión del mercado interno, indispensable para la industrialización.

Todos estos factores, sumados a la situación política chilena de comienzos de los Sesenta, en especial el temor al crecimiento de la Democracia Cristiana y de los partidos de izquierda —quienes levantaban con fuerza las banderas de la reforma agraria—, permiten que a fines del año 1961 se promulgue en el país la primera Ley de Reforma Agraria. Esta, impulsada por una alianza conservadora-liberal-radical, no tuvo un impacto real en la distribución de las tierras, pero sí tuvo un impacto ideológico muy grande. A partir de ese momento no se pudo decir más que la reforma agraria era una idea de extremistas, o que solo generaría desorden y anarquía, terminando con los derechos de propiedad. Todos estos argumentos se invalidaban en gran medida debido a que un gobierno de derecha, el de Jorge Alessandri, era el impulsor. La Ley 15.020 permitió la creación de CORA e INDAP, organismos que fueron instrumentos fundamentales para las reformas posteriores.



Otro hito importante del gobierno de Alessandri fue la reforma constitucional que permitió pagar la tierra a plazos, dado que hasta ese momento cualquier expropiación de tierra debía ser pagada al contado. En definitiva se había dado un importante impulso al proceso de reforma agraria, que vino a plasmarse, de manera mucho más intensiva, en los dos gobiernos siguientes.

### **3. La Reforma Agraria de la Democracia Cristiana**

Entonces se enfrentaba un clima favorable para la reforma agraria, tanto por factores internos como por el contexto internacional. En marzo de 1964, a propósito de una elección complementaria ganada por la izquierda, se produce un reacomodo de las fuerzas políticas, permitiendo que para las elecciones presidenciales de septiembre de ese año Eduardo Frei obtuviera el 56% de los votos y Salvador Allende el 39%. En sus programas ambos candidatos contemplaban impulsar una Ley de Reforma Agraria.

Gracias a las nuevas condiciones políticas, entre 1965 y 1970, se realizaron en el plano jurídico e institucional, así como en la situación de las áreas rurales, una serie de transformaciones en el control sobre la tierra y en la organización social del campesinado que fueron el inicio de un esfuerzo profundo para cambiar significativamente el tradicional panorama agrario.

En noviembre de 1965 fue enviado al Congreso un nuevo proyecto de ley de reforma agraria que, luego de un extenso debate que se prolongara por año y medio, fue promulgada en julio de 1967. Los aspectos fundamentales de la Ley de Reforma Agraria de 1967, N° 16.640, aprobada por el gobierno demócratacristiano con el apoyo de los partidos políticos de izquierda, fueron los siguientes:

- Se limita la posibilidad de acumular tierra a un máximo de 80 hectáreas de riego básico del valle del Maipo o su equivalente en otras zonas, por familia. Los agricultores que explotan bien sus tierras tienen derecho a mantener como reserva esta superficie.

- La tierra debe quedar en manos de personas naturales, por lo que son expropiables las tierras pertenecientes a corporaciones o sociedades, solo por el hecho de ser sociedades.

-Independientemente de su tamaño, son expropiables todas las tierras mal explotadas. Por mala explotación todas las tierras, aun menores a las 80 hectáreas de riego básico, pueden ser expropiadas pasados tres años de promulgada la ley. Como se promulga en 1967, esta causal no podía ser considerada para expropiar hasta 1970.

-También se puede expropiar las tierras beneficiadas por obras de regadío efectuadas por el Estado.

-Las aguas de regadío son definidas como un bien nacional de uso público. Sobre ellas hay un derecho de uso, no de propiedad. Los derechos excesivos pueden ser distribuidos sin indemnización.

-Las tierras expropiadas y las inversiones fijas se pagan al valor fiscal, con una cuota del 1% al 10% al contado, y el resto en bonos de la Reforma Agraria a 25 o 30 años.

-En las tierras expropiadas se organiza un sistema transitorio de explotación mediante la asociación entre el Estado y los campesinos que allí vivían. Este periodo transitorio que duraría entre 3 y 5 años, conocido con el nombre de «asentamiento», tenía por objeto estudiar el mejor plan de subdivisión de la tierra, de hacer las inversiones que se requerían para su mejor explotación, de preparar a los campesinos para sus nuevas funciones empresariales y de darles en la práctica un sentido cooperativista

-Pasado ese periodo transitorio de preparación, se produce la asignación definitiva de la tierra, la que podía darse de tres formas: propiedad familiar indivisible, propiedad cooperativa o forma mixta.

Ese mismo año, en el mes abril de 1967, se aprobó la Ley N° 16.625 de Sindicalización Campesina donde se estableció la posibilidad de formar sindicatos de trabajadores y empleadores en cada comuna, cumpliendo con algunos requisitos: un mínimo de 100 trabajadores agrícolas pertenecientes a la comuna, mayores de 18 años, sin importar su sexo, ni su vinculación al trabajo (medieros, voluntarios, asalariados, etc.). Estos sindicatos comunales podían formar federaciones y confederaciones, agrupándose a nivel regional y nacional. La ley establecía además la inamovilidad para los dirigentes y los representantes sindicales: se especificaba el derecho de que con un mínimo de cinco trabajadores sindicados por fundo, se podía designar un representante sindical con fuero e inamovilidad. También se establecía el financiamiento con aporte de afiliados

y empleadores y se reconocía el derecho a huelga luego de haber agotado las medidas conciliatorias.

Al finalizar el periodo del presidente Frei se había expropiado 1.319 fundos con 3,4 millones de hectáreas que representaban el 13% de la superficie cultivada del país, el 15% de las tierras productivas, el 20% de las tierras regadas. Las causales invocadas para las expropiaciones en este periodo fueron principalmente el tamaño del predio y la propiedad por parte de sociedades. Con estas tierras se benefició a cerca de 30 mil familias, un número significativo, no obstante representar solo un tercio de la meta comprometida inicialmente por el gobierno. Junto a estos resultados, se constituyeron 400 sindicatos con algo más de 100 mil adherentes, divididos en tres grandes confederaciones más otras federaciones menores. También 80 mil pequeños agricultores se organizaron en comités o cooperativas campesinas con asistencia de INDAP.

Aunque las metas de distribución de tierras solo se cumplieron parcialmente, por primera vez en Chile se hizo un esfuerzo significativo para mejorar las condiciones de vida del campesinado. También quedó demostrado que se podía redistribuir la tierra sin afectar negativamente la producción.

Un balance de los principales problemas enfrentados en ese periodo debe considerar:

-Lentitud en la toma de posesión de las tierras expropiadas por razones legales.

-Oposición de los campesinos a que quedara una reserva en manos del patrón, especialmente considerando que la ley permitía que en dicha reserva pudieran quedar las mejores tierras y el capital fijo del predio.

-Salarios demasiado igualitarios entre los asentados. Los adelantos salariales eran iguales para todos, cualquiera que fuera el trabajo, lo que hacía que los campesinos más esforzados vieran que la mejor manera de aumentar su ingreso era dar más importancia al cultivo individual. El interés por la explotación colectiva iba pues disminuyendo en beneficio de la explotación individual.

-Exclusión del acceso a la tierra de los pequeños agricultores y de mujeres e hijos solteros, ya que se daba preferencia a los inquilinos jefe de familia.

-Problemas entre empleados y trabajadores. También conflicto creciente entre los asentados futuros beneficiarios de la tierra, que eran en su mayoría jefes de familia, inquilinos y empleados antiguos del predio y la «fuerza laboral»

que eran otros campesinos con trabajo eventual o más o menos permanente en el predio. Se fue así agravando la diferenciación por categorías de campesinos privilegiados por la reforma o no privilegiados por ella.

#### **4. Una nueva etapa en la Reforma Agraria: el periodo de la Unidad Popular**

Salvador Allende, candidato presidencial de la Unidad Popular, obtuvo en septiembre de 1970 el 36,6% de los votos. Luego de ser ratificado por el Congreso, inició su gobierno dos meses después bajo una fuerte presión campesina que se había agudizado al final del gobierno de Frei con un incremento acelerado de huelgas y tomas. Dentro de estas había una fuerte presión indígena mapuche, concentrada en las regiones de Malleco y Cautín, zonas donde actuaba el Movimiento Campesino Revolucionario impulsado por el MIR. Se trató entonces de una época con altos grados de movilización y conflicto en el campo, lo que repercutió a nivel central de la política nacional.

En el gobierno de Allende se quiso acelerar el proceso de expropiaciones, siempre manteniendo el espíritu y la letra de la ley que venía del gobierno anterior. Se trataba, en el aspecto agrario, de acelerar al máximo la transformación de la estructura de tenencia de la tierra, para terminar con el latifundio y crear nuevas relaciones sociales y económicas dentro del sistema rural, así como en las relaciones de éste con el resto del sistema económico. Se intensificaron las expropiaciones y se siguió operando con la existencia de un periodo intermedio entre la expropiación y la asignación definitiva, los asentamientos, pero agregando una nueva forma para esta etapa: los CERA. Cumplidos los plazos establecidos se asignaría la tierra a los campesinos en las tres formas consideradas en la ley: en forma de propiedad individual no divisible por herencia para evitar el minifundio; en forma de propiedad cooperativa; o en forma de sistema mixto.

Al iniciar esta nueva etapa, los límites y las posibilidades de acción estaban determinados por la ley vigente y sus características. Si bien no había una crítica a los instrumentos existentes, sí la había a la velocidad con que se estaban aplicando y, en algunos casos, se estimó necesario hacerles modificaciones. Una de ellas, a la que se asignó mucha importancia, fue la creación de los CERA, buscando mecanismos para incorporar grupos de campesinos que no estaban considerados al momento de distribuir la tierra. El gobierno no contaba con mayoría en el Congreso para modificar la Ley de Reforma Agraria vigente,

optándose por caminos alternativos, en especial la implementación a fondo de la legislación vigente. Utilizando distintos mecanismos se aceleró el proceso expropiatorio, logrando que durante los 34 meses del gobierno de la Unidad Popular se expropiaran 4.490 predios con 6,6 millones de hectáreas.

Otro aspecto que se priorizó en este gobierno fue la integración de los campesinos a las decisiones de política agraria, a través de los Consejos Campesinos. Al mismo tiempo, se buscó acelerar el sindicalismo, la organización sindical, buscando que aquellos campesinos asalariados tuvieran poder de negociación.

Los desafíos que se enfrentaron fueron múltiples y complejos, en especial en lo que respecta a las formas de organización social y económica de los predios expropiados. Con las nuevas prioridades y énfasis, los principales desafíos pueden sintetizarse en los siguientes temas.

#### **4.1 Los Centros de Reforma Agraria**

Se empezaron a presentar ciertos problemas en los asentamientos, como la forma transitoria de organización al interior de un fundo expropiado, especialmente en relación a su estructura interna y en sus relaciones externas, que iban a veces contra los objetivos perseguidos. En parte, se consideró que los inconvenientes provenían de la forma de expropiación predio a predio, en forma independiente; es decir, se expropiaba un fundo y allí se constituía un asentamiento. Al reducirse el terreno, muchos de los asentamientos eran demasiado pequeños, considerando el número de asentados y la exclusión de los terrenos que quedaban para la reserva patronal. Todo esto impedía planificar bien el cambio de explotación y desarrollar en un sentido más amplio la mentalidad de los campesinos, que se mantenía muy localista dentro de los límites físicos del antiguo fundo.

Además, se dejaba al margen a mucha gente que teniendo relación con el fundo no eran inquilinos y, por lo tanto, no estaban considerados al momento de distribuir la tierra, ya que en los asentamientos los primeros tenían prioridad. Se pensó entonces en impulsar una nueva estructura agraria, constituir unidades más grandes, donde pudiera incorporarse a más gente. Ampliar las posibilidades de acceso a toda la población campesina al programa del gobierno y a los beneficios de la reforma, y no solo a aquellos que vivían en los fundos expropiados. Este tipo de sistema que incorporaba a otros tipos de trabajadores agrícolas y otros grupos

campesinos, consideraba también a los familiares del jefe de hogar y las mujeres, quienes también quedaban marginados con el sistema de asentamientos.

Nacen así los CERA, los Centros de Reforma Agraria, una nueva forma para las organizaciones transitorias. Después de la transición, que duraba de tres a cinco años, se hacía la asignación definitiva de las tierras que, al igual que en el periodo anterior, consideraba las siguientes modalidades:

-Unidades económicas familiares, indisolubles por herencia, para evitar la repetición del minifundio.

-Unidades de cooperativas, en que la tierra era asignada a una cooperativa constituida por el conjunto de las familias beneficiarias, y

-Unidades mixtas, en parte familiares y en parte cooperativas, básicamente las tierras de producción.

Las ventajas de esta nueva forma de organización radicaba en que posibilitaba la fusión de varios fundos expropiados en una sola unidad productiva, dando cabida a todos los campesinos cualquiera fuera su situación anterior y permitiendo una planificación más integral de la producción. Como no podían ser creados en el marco de la estructura legal del asentamiento —dado que no existía mayoría en el Congreso para su aprobación— se crearon por la vía administrativa, a través de un decreto del Ministerio de Agricultura.

Junto a los CERA, también estaba considerada en forma excepcional otra forma de asignación de la tierra. Para casos como los grandes predios de Magallanes, que tenían muy pocos trabajadores y miles de cabezas de ganado, se había previsto una fórmula diferente: los CEPRO, Centros de Producción Agraria. Aquellos centros de producción que tenían mucha tierra, una enorme producción y muy poca gente, se estimó que tenían que mantenerse en manos del Estado.

Uno de los problemas para la aplicación de estas nuevas fórmulas fue la obstaculización ejercida por campesinos ligados a la Democracia Cristiana, desde donde surgió un importante foco de conflictos. Fundamentalmente la oposición de la Democracia Cristiana vino por la creencia de que los CERA eran una forma indirecta de colectivización de la tierra y que no iba a haber después asignación definitiva de ella. Y eso creó indudablemente una serie de conflictos que responde también a lo que sucedía en un contexto más amplio. La Democracia Cristiana apoyaba las expropiaciones, pero a medida que fue

pasando el tiempo se fueron evidenciando diferencias políticas importantes con la Unidad Popular; el gran argumento que se creó en relación al agro fue que ésta estaba impulsando una colectivización total de la tierra.

Evidentemente, no ayudó mucho el hecho de que los CERA no pudieron ser constituidos con personalidad jurídica propia; en rigor, no fueron concebidos como una forma indirecta de colectivización, se trataba de una forma nueva de organización transitoria, más inclusiva que como estaban concebidos los asentamientos: incorporar a las mujeres, a los medieros, a los afuerinos, a aquellos no incorporados a los beneficios del proceso en los asentamientos. No parecía lógico que, por ejemplo, los afuerinos, trabajadores que se desplazaban de una provincia del país a otra, un sector muy importante en el agro, una mano de obra suelta, móvil, sin familia, que se trasladaba en función de las oportunidades de trabajo a medida que maduraban las cosechas, para trabajar como asalariado temporal, no pudieran ser considerados.

#### **4.2 Los Consejos Campesinos: sistema de planificación con una real participación campesina**

Un gran desafío era incorporar a los campesinos a la toma de decisiones sobre la política agraria. Así nacen los Consejos Campesinos, una organización territorial que debía existir en cada comuna, en cada provincia. En estos consejos se buscaba que estuvieran representadas todas las organizaciones campesinas pertenecientes a ese determinado territorio, junto a los organismos de Estado vinculados, en un espacio que permitiera priorizar y decidir sobre las formas de proceder. Era el lugar colectivo para tomar una responsabilidad en la estrategia de avance. En este caso tampoco se podía aprobar por la vía legal por no contar con mayoría en el Congreso, sin embargo, se procedió por la vía administrativa, a través de un decreto firmado por el presidente Allende.

La instalación de los consejos a diferentes niveles fue a menudo conflictiva debido a las luchas políticas por su control entre la Unidad Popular y la Democracia Cristiana, así como también entre los diferentes partidos de la coalición de gobierno. En el decreto de su creación se dijo que estarían constituidos por las organizaciones existentes en cada comuna, sin embargo, al momento de su creación se produjo una disputa entre el Partido Comunista y el Partido Socialista. El primero, más cercano a la postura del gobierno, quería crearlos sobre las organizaciones campesinas ya existentes, en las cuales ya

tenía inserción. Por otra parte, para los socialistas el mecanismo era «crearlos por la base», es decir, convocar a asambleas masivas de todos los campesinos y allí crear los consejos. Detrás de esta disputa estaba la idea de tener una mayor representatividad, levantarlos desde las bases campesinas para los socialistas, en las cuales buscaban insertarse más profundamente. Estas diferencias cruzaron verticalmente a la alianza gobernante y al aparato estatal, expresándose desde las altas esferas de gobierno y las agencias estatales, hasta en los propios Consejos Campesinos en las bases.

Sin embargo, a pesar de todas las limitaciones, los Consejos Campesinos jugaron un rol importante para establecer las prioridades de las políticas agrarias a nivel local y regional.

#### **4.3 Devolución de las tierras indígenas usurpadas en La Araucanía**

Al final del gobierno de Frei se habían agudizado en La Araucanía los conflictos sociales y las ocupaciones de tierras, en demanda de recuperar para las comunidades mapuche las tierras usurpadas en el pasado. Existía entonces un clima de violencia entre la población originaria y los propietarios de los fundos, y el gobierno de Allende decidió enfrentar esta situación lo antes posible.

En diciembre de 1970, a pocos días de haber sido electo, Salvador Allende asistió a una gran concentración indígena efectuada en el estadio de Temuco, ocasión en la que las comunidades le plantearon la necesidad de formular una nueva ley indígena. En ese momento le fue entregado al presidente Allende un proyecto de ley elaborado por ellas mismas, y le solicitaron que acelerara la devolución de las tierras usurpadas. El problema era que en la Ley de Reforma Agraria vigente no se contemplaba el caso particular de las comunidades indígenas y la usurpación de sus tierras. Este sector estaba considerado al igual que otros campesinos, sin incorporar sus características e historial particular.

Enfrentado a esta situación, Allende decidió acelerar el proceso de la Reforma Agraria en la zona. Instruyó el traslado inmediato de las autoridades del Ministerio de Agricultura a Temuco, por lo cual, entre fines de diciembre de 1970 y marzo de 1971, el ministro de Agricultura y los equipos ejecutivos de CORA, INDAP y la Dirección de Asuntos Indígenas se radicaron en Temuco, acelerando el proceso expropiatorio. De este modo, en esos tres meses, se recuperaron más de 150 mil hectáreas de tierras usurpadas a las comunidades indígenas. En efecto, el presidente



Allende determinó que si en un fundo expropiado existían tierras usurpadas, debían ser devueltas antes que nada a la comunidad respectiva.

Pero no se pudieron resolver todos los casos, porque muchas de estas tierras ya no estaban en manos de agricultores expropiables, ya que con el tiempo se habían dividido —por herencia u otras razones— muchos de los fundos correspondientes a tierras usurpadas. Por lo tanto, no eran expropiables por el tamaño. Además, aunque la ley permitía que todo predio mal explotado, cualquiera fuese su tamaño, después de tres años podía ser expropiado, se daban casos que estaban siendo relativamente bien explotados. Expropiar en esas circunstancias era dar argumentos en contra del proceso; pero era un argumento difícil de asumir por la población mapuche afectada.

Allende se comprometió a impulsar una nueva ley indígena basada en el proyecto elaborado por las comunidades, lo que cumplió con su envío al Congreso a comienzos de 1971. Fue aprobada, aunque con modificaciones que la debilitaron mucho.

#### **4.4 Tensiones variadas originadas en un proceso social en avance**

Los procesos sociales tienen su propia dinámica; empiezan muy lentamente, pero a medida que avanzan y toman impulso, van adquiriendo más fuerza y velocidad y, por lo tanto, se generan mayores conflictos. Y esta fue una época de crecientes conflictos. En primer lugar, entre el gobierno y los gremios patronales agrícolas, especialmente con las organizaciones del sur, más combativas, que usaban toda la prensa de los diarios del sur, de Temuco, de Valdivia, de Osorno. Se trataba de agricultores, dueños de fundos realmente importantes, acostumbrados a dominar en su zona.

Un tema distinto fueron los conflictos derivados de la resistencia desde la Democracia Cristiana. Si bien en este caso no se podía plantear una oposición a este proceso impulsado desde su gobierno, sí surgieron diferentes argumentos que, aunque referidos al sector, progresivamente fueron reflejando un alejamiento más amplio con el gobierno de Allende.

Asimismo, fue un tiempo en el que se evidenciaron importantes diferencias políticas entre los diversos sectores que componían la coalición oficialista, tensionando internamente al gobierno. En el ámbito de la política agraria, los desacuerdos se hicieron notar en aspectos como el régimen de propiedad de la tierra y los modos de organización y movilización del campesinado. Con respecto

a las disputas en torno al manejo del sector reformado y el futuro régimen de propiedad de la tierra, en el proyecto de gobierno se mantenían los criterios establecidos en la Ley 16.640. Sin embargo, importantes sectores del Partido Socialista apuntaban a generar un proceso de colectivización y nacionalización de la tierra, mientras que el Partido Comunista y el gobierno defendían la mantención de la propiedad privada de la tierra subdividida.

A las fisuras en los partidos de gobierno se sumaban las tensiones generadas por la propia movilización de las bases campesinas y al interior del movimiento campesino. Una de las mayores dificultades consistía en que cada grupo aspiraba a que los primeros fundos a ser expropiados correspondieran a aquellos indicados por ellos mismos. Y evidentemente no se podía expropiar todo al mismo tiempo; era necesario ir estableciendo prioridades. Esta situación provocó serios conflictos entre las organizaciones, perjudicando el avance del proceso de reforma agraria.

Otro foco de conflicto se presentaba debido a la presión por la expropiación de fundos no expropiables según los requisitos de la misma ley. Este tipo de desacuerdos se resolvió, parcialmente, mediante el establecimiento de prioridades para cada zona geográfica con la mediación de los Consejos Campesinos correspondientes. Justamente este era su sentido, que se discutiera entre los campesinos y los funcionarios del Estado cuál era el ritmo que debía tener el proceso y qué es lo que iba primero. Aunque hubo limitación legal para el establecimiento pleno de estos consejos, se alcanzaron a constituir en más de 150 comunas del país.

#### **4.5 El derecho a reserva y las tomas**

Las tomas obedecieron a variadas razones, distintas causas. Un motivo frecuente fue que al expropiarse un fundo se mantenía una reserva para el propietario, y se presentaron muchos casos de tomas de campesinos que se oponían a que el dueño se quedara con la reserva, donde muchas veces estaban las mejores tierras. La ley tuvo otro problema que con el tiempo comenzó a hacerse evidente: permitía expropiar la tierra y las mejoras adheridas a ella, o sea, las construcciones, las instalaciones y las plantaciones; pero no permitía expropiar las maquinarias, el ganado y el capital móvil. Esto trajo muchos problemas porque los campesinos, cuando se expropiaba un predio, se sentían descapitalizados. Esto significó

largas y difíciles negociaciones con los propietarios para evitar que se llevaran todo el capital móvil.

Hubo otras tomas para apresurar el proceso de expropiación; grupos que sentían que el proceso iba lento y ellos tenían intereses en determinados predios. Las tomas se produjeron especialmente en La Araucanía, fundamentalmente por presión del MIR y de otros que deseaban recuperar las tierras usurpadas.

#### **4.6 Desajuste entre la producción y el consumo**

Esta fue una de las mayores dificultades del gobierno de la UP ya que la producción agrícola no pudo crecer rápidamente. Aunque en un primer año se logró este objetivo, posteriormente se fueron presentando variados obstáculos. Según la Ley de Reforma Agraria, en los fundos expropiados se podía tomar posesión de la tierra y las instalaciones adheridas a ella, pero no del capital móvil, como máquinas, equipos o animales. La negociación con los propietarios para la adquisición de este capital, en términos comerciales, retardó mucho todo el proceso, además había dificultades para obtener los repuestos de las máquinas y equipos debido al boicot de los antiguos proveedores y, en otros casos, los animales eran retirados por los antiguos propietarios y enviados frecuentemente al otro lado de la frontera. La serie de conflictos sociales y políticos existentes también fue un obstáculo para la producción.

Es necesario recordar que a través de políticas sociales se incrementó mucho el consumo de la población. En el primer año del presidente Allende, y para compensar la baja del poder adquisitivo de los trabajadores, se procedió a reajustar los salarios en la misma magnitud del alza del costo de la vida de 1970 (35%), dando algunos puntos adicionales a los trabajadores más pobres. Estos reajustes de salarios, en especial para los salarios más bajos, permitieron aumentar el poder adquisitivo de la población y, como consecuencia, la demanda por alimentos. Esto forzó al gobierno a aumentar el gasto en importación de alimentos, lo que fue posible al comienzo, pero después se vio dificultado por la falta de divisas, de créditos y de capacidad portuaria.

En 1972 siguió aumentando la creciente demanda, pero además se incorporó rápidamente la demanda especulativa. Mientras tanto, la producción bajaba en parte porque se trató de un invierno difícil y se pensó en una recuperación cuando llegara la primavera, pero lo que vino fue un paro de camioneros, afectando

seriamente las siembras. El desajuste fue mayor; comenzó a aumentar la inflación y todo contribuyó a un mayor clima de conflicto y de desequilibrios. La huelga de los camioneros generó dificultades con el abastecimiento de semillas, de fertilizantes y de otros insumos, dificultando mucho la producción.

La tasa de crecimiento de la producción agrícola, fue inferior en 1972 a la de 1971, con un crecimiento de solo 2% en vez del 6% del año anterior. La inflación, en gran parte controlada en 1971, se desencadenó con violencia en el segundo semestre de 1972; sin embargo, el consumo alimenticio aumentó en un 12%. La situación fue muy variable según las zonas del país, pero en la segunda parte de 1972 se agudizó en todas partes el desabastecimiento y la especulación. Esta, agravada por el acaparamiento de mercaderías por parte de los sectores más acomodados, trajo consigo el fenómeno de las colas, generando un clima de inseguridad e inestabilidad del gobierno, no obstante sus esfuerzos por controlar esta dificultad mediante la creación de las Juntas de Abastecimiento y Precios (JAP), lo cual no fue suficiente para normalizar el abastecimiento.

#### **4.7 Entrega de títulos de propiedad**

Dada la urgencia por avanzar en el proceso expropiatorio para terminar rápidamente con el latifundio, tarea en la que se concentraron los recursos humanos y técnicos, no se avanzó suficientemente en la entrega de títulos de propiedad de la tierra. No hubo tiempo. La preocupación se centró en las expropiaciones y en la organización del periodo intermedio, pero el horizonte del gobierno y del propio presidente siempre fue entregar la tierra en propiedad a los campesinos, porque esa era una vieja aspiración de ellos. Por supuesto no estaba previsto que se contaría con tan poco tiempo y que se viviría un golpe de Estado en 1973. Todo esto explica que los avances en este aspecto fueran limitados.

Utilizando distintos mecanismos, el gobierno aceleró el proceso expropiatorio y durante los 34 meses de su mandato se expropiaron 4.490 predios con 6,6 millones de hectáreas. Al término del gobierno, en Chile había prácticamente desaparecido el gran latifundio, con algunas excepciones como las grandes viñas.

En síntesis, podemos afirmar que el proceso de Reforma Agraria bajo el gobierno de Allende casi logró terminar con el latifundio en Chile; duplicó la fuerza sindical campesina existente en la época de Frei que llegó a los 200 mil

añiliados; otorgó representación nacional a todas las organizaciones campesinas a través de los Consejos Campesinos; devolvió a las comunidades indígenas parte de las tierras que habían sido usurpadas, y se esforzó por integrar en el proceso a todos los campesinos, cualquiera fuera su estatus anterior, como inquilino, voluntario, afuerino, mediero o comunero.

Todas estas conquistas fueron detenidas, y en parte significativa retrotraídas a raíz del golpe militar de 1973, estableciendo por 17 años una dictadura que ejerció una represión brutal de los campesinos e indígenas, con el propósito de imponer una contrarreforma agraria, mediante la devolución y privatización de parte de las tierras expropiadas.

## **5. Cambio de rumbo en el continente en la década de los Setenta**

Parece importante intentar una mirada a lo sucedido en Chile con la Ley de Reforma Agraria en el contexto más amplio de nuestro continente. La década de los '70 fue un periodo de retroceso generalizado de las políticas de redistribución de las tierras y de olvido de los campesinos. En América Latina, la proliferación de regímenes militares, autoritarios y represivos, y la dominación que comenzaba a producirse de las ideas neoliberales en el plano ideológico, fueron conduciendo —desde el punto de vista del desarrollo agrícola y del desarrollo nacional— a poner el acento en la modernización capitalista, en el rol del mercado como el mejor asignador de recursos, en la apertura de las fronteras a la importación de productos agrícolas, en la adaptación de las estructuras productivas a las demandas y fluctuaciones del mercado internacional, y en la búsqueda del desarrollo de las exportaciones para hacer frente al endeudamiento externo.

Las políticas de reforma agraria fueron prácticamente olvidadas y en muchos casos la concentración de la tierra se acentuó. Las acciones de reforma agraria en diversos países fueron a menudo seguidas de políticas violentas de contrarreforma como fue el caso de Guatemala y Chile. En otros casos, sin producirse contrarrevoluciones violentas, se establecieron políticas más moderadas que hicieron retroceder parcialmente la redistribución de tierras realizadas anteriormente.

Los procesos de reforma agraria en América Latina fueron básicamente el resultado de cambios políticos significativos en los países donde se desarrollaron. No fueron, esencialmente, la consecuencia de la presión social de los campesinos

para acceder a la tierra, aunque en varios casos esta presión fue fundamental para las acciones de reforma iniciadas. Sin embargo, muy a menudo las reformas agrarias han estado determinadas por movimientos políticos de origen urbano que buscaban un cambio en los regímenes políticos precedentes, o de la búsqueda de una modernización económica y social. Este es el caso de Chile.

Al desarrollar políticas de reforma agraria, los gobiernos buscaban alcanzar objetivos diversos: suprimir la base del poder de la vieja oligarquía rural que había tenido en el pasado un poder dominante en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas; mejorar las condiciones de vida de las masas campesinas incorporándolas al mercado nacional para facilitar la industrialización, y producir con mayor rapidez —mediante la modernización agrícola y ganadera— incrementos en producción y productividad. Todos estos eran objetivos para los que la persistencia del latifundio tradicional constituía un obstáculo básico. También se buscaba obtener una mayor equidad social que consolidara las bases de un régimen democrático, así como colonizar nuevas tierras para aumentar la base de producción agrícola y ganadera.

La importancia de las políticas de reforma agraria fue variable en función de la superficie de tierra sometida al proceso de reforma. En Chile la reforma afectó alrededor de la mitad de las tierras agrícolas, lo que disminuyó enseguida a causa de la contrarreforma agraria de Pinochet. En el caso de Chile —también de Guatemala— los antiguos propietarios recuperaron una parte de las tierras redistribuidas anteriormente y una nueva burguesía agraria se fue constituyendo en detrimento de los campesinos beneficiarios de la reforma.

A pesar de todos los esfuerzos de reforma agraria realizados en diferentes países en el pasado, es un hecho evidente que la concentración de la tierra continúa siendo una realidad en América Latina, ya sea en manos de grandes empresarios individuales o de sociedades capitalistas y, a veces, con mucho menor importancia que en el pasado, en manos de los latifundistas tradicionales. En las últimas décadas el factor principal que ha moldeado la sociedad y la economía rural en el continente no ha sido la reforma agraria, sino el cambio de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la industrialización interna por otro basado en la apertura externa, la promoción de exportaciones y la liberalización.

La globalización de las economías de la región ha incrementado las oportunidades de ingreso para aquellos países con ventajas comparativas y

con sectores exportadores bien incorporados a los mercados internacionales, como ha sido el caso de frutas, maderas o vinos en Chile. También se ha incrementado la producción de productos agrícolas destinados a la agroindustria y el procesamiento de alimentos para el mercado interno y externo. Junto a esto han perdido importancia las producciones de alimentos tradicionales para el mercado interno —cereales, tubérculos, productos pecuarios— que no han podido competir con las importaciones provenientes de países con agriculturas más competitivas.

Este cambio en los sistemas de producción ha modificado la estructura social del agro latinoamericano. Han sido fundamentalmente los agricultores capitalistas modernizados los que se han beneficiado de estas nuevas oportunidades, puesto que contaban con el acceso a los recursos financieros, la tierra, la tecnología y la organización necesarias para estas producciones orientadas a nuevos mercados. En cambio, los productores familiares en la mayor parte de los casos disponían de recursos de baja calidad, dificultades de acceso al crédito, escasez de tierras apropiadas, carencia de tecnologías adaptadas a su situación y de información sobre los mercados, además de altos costos de transacción.

En este contexto, las políticas de liberalización que se han aplicado a la agricultura en América Latina suponían que la disminución del rol del Estado sería compensada por el dinamismo del sector privado y que este sustituiría con sus inversiones a las inversiones públicas en las áreas más críticas y de desarrollo rural. Pero en la práctica, el rol de las inversiones privadas se ha dirigido sobre todo a beneficiar a la agricultura capitalista, marginando en gran medida a la agricultura familiar campesina. Solo algunos de ellos, con mayores y mejores recursos, han tenido acceso a las nuevas oportunidades para exportar o para un mercado interno destinado a los consumidores de alto nivel de ingreso. La integración de algunos sectores minoritarios de la agricultura familiar al complejo agroindustrial ha acentuado las diferencias dentro de este sector; mientras algunos han podido prosperar y capitalizar, otros han quedado en otra categoría, generando un ingreso similar al de los asalariados. Por último otros han sido completamente proletarizados.

En síntesis, la globalización ha provocado los siguientes cambios al mundo rural de América Latina:

- Incremento de las exportaciones de la agricultura no tradicional que se ha constituido en el sector más dinámico del crecimiento del sector agrícola.

-Pérdida de importancia los cultivos de subsistencia, producidos fundamentalmente por la agricultura familiar campesina.

-Incremento del consumo interno de productos alimenticios elaborados por la agroindustria (aceites vegetales, pasta, arroz, pollos, cecinas, productos lácteos, frutas y vegetales), a menudo con alto contenido de materia prima importada.

-Predominio de la agricultura capitalista, de la agricultura empresarial.

-Cambios en la composición de la fuerza de trabajo rural. Los antiguos trabajadores fijos de las haciendas han sido sustituidos por asalariados, donde predominan los estacionales sobre los fijos. Se ha producido una feminización importante de la fuerza de trabajo y parte de ella se ha urbanizado. Además, a menudo, esta fuerza de trabajo urbanizada depende de intermediarios o contratistas, sin establecer una relación laboral estable con la empresa agrícola en la que trabaja.

## **6. La contrarrevolución en Chile**

Con el golpe de Estado de 1973 se detuvo brusca y violentamente en Chile el proceso de Reforma Agraria: el 33% de la tierra expropiada bajo los gobiernos de Frei y Allende, que alcanzara a 5.809 predios con casi 10 millones de hectáreas, fue devuelto total o parcialmente a sus antiguos propietarios. Otro 34% fue rematado o vendido a capitalistas privados o transferido a otras instituciones. Las tierras restantes fueron asignadas a campesinos, excluyendo a todos los dirigentes de las organizaciones sindicales o de la Reforma Agraria. Se estima que se asignaron 45.000 parcelas individuales.

Tal como sucedió con otros sectores organizados del movimiento popular, la dictadura prohibió el funcionamiento de todas las organizaciones campesinas, sindicatos y otros. En paralelo, suprimió la Ley de Reforma Agraria y de Sindicalización Campesina, produciéndose así cambios de gran profundidad en el país.

Estas características particulares de la situación chilena se suman al cambio de rumbo que experimentó todo el continente, destacando especialmente algunos aspectos de la contrarreforma en Chile, todos ellos muy relacionados entre sí. Sin establecer un orden de prioridad entre ellos, cabe mencionar:



## 6.1 Nueva estructura de tenencia, concentración y empresarización

Se mencionaba que más o menos un tercio del total de tierras expropiadas en Chile fue devuelto a sus antiguos propietarios y otro tercio fue rematado o vendido a capitalistas privados. El resto fue asignado a campesinos no dirigentes, lo que se estima alcanzó alrededor de 45 mil parcelas individuales. Ante la falta de horizonte, de créditos, de asistencia técnica u otras razones, pronto una proporción importante, más de la mitad de estos últimos predios, fue adquirida por agricultores de la región, comerciantes u otro tipo de nuevos propietarios, saliendo de manos de los campesinos.

Esta nueva redistribución de la tierra, posterior al golpe, permitió la creación de un mercado de tierras, dejando disponible para el mercado tierras de diversas calidades, en predios de variadas dimensiones. Se abrió la posibilidad de un mercado interesante para agricultores capitalistas con una mentalidad más empresarial, quienes aprovecharon muy bien las oportunidades existentes, como, por ejemplo, el hecho que Chile va a contraestación de importantes mercados internacionales, lo que ha permitido el desarrollo de nuevos cultivos. Se constituyó así una gran agricultura capitalista, más dinámica, pero con una nueva concentración de la tierra, ahora en manos de sociedades más que de agricultores individuales. La propiedad de los grandes predios, agroindustrias, tierras forestales, se ha concentrado sustancialmente en manos de grandes grupos económicos.

Esta concentración y empresarización del campo ha generado una serie de cambios. Entre ellos un progresivo aumento de la fuerza de trabajo estacional, caracterizada por la concentración en los sectores frutícola y forestal; una relación de trabajo temporal, con intermediarios «contratistas»; temporeros principalmente mujeres y jóvenes, mayoritariamente provenientes de los sectores urbanos; trabajadores sin sistemas de seguridad social. Se ha ido generando una gran flexibilidad en las relaciones de trabajo, con remuneraciones insuficientes y muchas veces condiciones extremas de trabajo.

Esta nueva estructura, en términos de la mano de obra agrícola y, en general, la nueva estructura social que se ha creado, se relaciona mucho con un sindicalismo débil y frágil producto de la eliminación por parte de la dictadura de todas las organizaciones campesinas y de los sindicatos, tejido que no se ha vuelto a reconstituir. El campesinado abandonó en proporción significativa el campo y

los medios tradicionales en que vivía, para someterse a un modo capitalista de relaciones sociales (sistema de asalariados) en las ciudades o en la agroindustria.

## **6.2 Pérdida de tierras agrícolas**

Estrechamente ligado a lo anterior, con esta nueva estructura de propiedad y de organización de las actividades en el campo, está el destino que se le está dando a las tierras agrícolas. Chile ha ido perdiendo las mejores, las que han sido tomadas por grandes forestales que han modificado las especies, y han generado desplazamiento y empobrecimiento de la población indígena, profundizando un conflicto intercultural que se mantiene hasta ahora. En Chile, menos del cinco por ciento de la tierra tiene valor agrícola, somos un país muy pobre en este sentido; el 95% restante son tierras que no sirven para la agricultura, porque son tierras de cordillera, de montaña, glaciares, desiertos. Ese 5%, está constituido por menos de 5 millones de hectáreas, que es el capital fundamental del país que estamos perdiendo.

Muchas de las tierras de la Reforma Agraria que se sacaron a remate se ubican en la zona de La Araucanía y quedaron en manos de compañías forestales que, con sus plantaciones de pinos y eucaliptos, inclusive en tierra de uso agrícola, están creando grandes problemas sociales en la región.

Hasta ese momento y desde gobiernos anteriores, la tierra agrícola no podía ser destinada a uso forestal; en la tradición del Ministerio de Agricultura, desde antes de la Reforma Agraria, se excluía de la forestación toda tierra de uso agrícola. Con la dictadura y el paso de la propiedad a empresas forestales, esto se terminó. Junto a ello, como se sabe, se le entregó a estas compañías una serie de subsidios muy ventajosos, incluyendo la posibilidad de un financiamiento casi sin costo, lo que favoreció el gran auge experimentado por las plantaciones forestales, muchas de ellas ubicadas en tierras de anterior propiedad mapuche. Como costo adicional para el país, y debido a plantaciones concentradas en un pequeño número de variedades comerciales y a la no valoración de gran número de recursos naturales autóctonos, el país experimenta una creciente pérdida de biodiversidad.

Otro cambio importante en el uso del suelo y la pérdida de tierra agrícola es que desde los años 90 se ha instalado en Chile el negocio de las parcelas de agrado, espacios para el fin de semana ubicados en torno a las ciudades, especialmente del Valle Central, donde se encuentran las mejores tierras agrícolas del país. El

Tattersal, organismo que nadie puede considerar revolucionario, señalaba en los comienzos de esta moda que entre 1994 y 1997 más de cuatro mil predios agrícolas se dividieron en parcelas de media hectárea para el esparcimiento de las poblaciones urbanas más acomodadas, tendencia que se ha mantenido en todos estos años. No es de extrañar que en la lógica del modelo actual, que solo busca obtener altas rentabilidades, se opte por la división en parcelas de media hectárea y su posterior venta, haciendo un muy buen negocio, por supuesto mucho menos riesgoso que la producción agrícola. Sin embargo, desde el punto de vista del país, se está perdiendo definitivamente un capital fundamental para el futuro y para las necesidades de todos nosotros.

Esto está significando una merma considerable del escaso suelo agrícola del país. Como se mencionaba antes, en Chile, de los 75 millones de hectáreas disponibles, la tierra útil para la agricultura, la mejor, no pasa de 2 millones y medio de hectáreas, y la tierra agrícola propiamente tal no llega a 5 millones. Y una buena parte de esa tierra está justamente en el Valle Central.

A la pérdida de suelos agrícolas ya irrecuperable en parcelas de agrado, debe agregarse la resultante de los procesos de erosión y salinización que avanza sobre el territorio nacional, agravados por el cambio climático.

### **6.3 La propiedad de las aguas**

Muy relacionado con todo lo anterior, se ha ido produciendo en el país una marginación de la pequeña agricultura familiar, fenómeno en parte reforzado por la falta de acceso al recurso agua, producto del mal uso y la concentración de la propiedad de este elemento. Con la Ley de Reforma Agraria se había logrado que las aguas fueran un bien nacional público, donde existía el derecho de uso pero no el derecho de propiedad. Con el golpe se perdió el gran avance que al respecto se produjo con la Reforma Agraria. De un derecho real, administrativo y caducable, el derecho al uso del agua se transformó, durante la dictadura, en un derecho civil, sin limitaciones respecto a su utilización. Desde entonces, todos los derechos pueden enajenarse e hipotecarse independientemente de la tierra o del uso a que estuvieron originalmente destinados.

Nuevamente el país tiene sus aguas en manos privadas, ahora con un Estado sin poder para su redistribución. Jurídicamente se volvió a la situación previa a la Reforma Agraria, pero ahora con agravantes adicionales: en primer

lugar, una gran resistencia por parte de sus poderosos nuevos dueños: empresas eléctricas, mineras o grandes grupos de agricultores. Segundo, un aumento enorme de la demanda debido a nuevos consumos. Y tercero, un Estado casi sin capacidad para regular el mejor uso de este recurso cada vez más escaso en el país. Impactante es, por ejemplo, la realidad de la pequeña agricultura del norte, que avanza hacia su muerte definitiva.

#### **6.4 La situación de las comunidades mapuche**

Como consecuencia de la contrarreforma agraria, de los 163 predios con 152 mil hectáreas restituidas a las comunidades mapuche, el 84% fue devuelto por la dictadura a sus antiguos propietarios o quedó en manos del Estado para luego salir a remate. Los mapuche perdieron además todos sus equipos, animales y maquinarias. De las tierras que se sacaron a remate en la zona de La Araucanía, una alta proporción quedó en manos de compañías forestales que con sus plantaciones de pinos y eucaliptos, inclusive en tierra de uso agrícola, han creado grandes problemas sociales en la región.

José Aylwin ha mostrado cómo desde mediados del siglo XIX, a través de distintas leyes y acciones, se les fue quitando toda la tierra a la población mapuche, en una política de ocupación regulada que combinaba la estrategia legal y militar. Estas tierras fueron traspasadas en propiedad al Fisco, en todos aquellos terrenos respecto de los cuales no se pudiera probar una posesión efectiva y continuada de por lo menos un año, facultándolo para proceder a su enajenación en remates públicos, en lotes de 500 hectáreas. En ellos se procedió al establecimiento de colonias de nacionales o extranjeros, a quienes se les ofrecieron condiciones muy ventajosas para su posesión e instalación. En este proceso a la comunidad mapuche no se le reconoce el dominio de más del 5 a 10% de la superficie original, por cierto una superficie notablemente inferior a la ocupada efectivamente por ellos, y más aún de aquella a la cual se ligaba su vida material y cultural. Estas tierras también se fueron perdiendo paulatinamente por ignorancia respecto a las exigencias establecidas para su inscripción, por engaño respecto a derechos y firmas, e incluso por formas de usurpación menos sofisticadas. Conocidos son los juicios interminables ante el Tribunal Indígena para recuperar las mercedes asignadas.

La Ley de Reforma Agraria no decía nada sobre esta especial situación. En el gobierno de Allende se hizo un esfuerzo por devolver a los mapuche parte de las tierras que se les había otorgado bajo la figura de Títulos de Merced, que luego les fueron usurpadas y posteriormente expropiadas. Sin embargo, por haberse realizado esta devolución en el periodo transitorio previo a la asignación definitiva, y considerando además que el gobierno del presidente Allende fue truncado antes de tres años, no se avanzó lo suficiente respecto a la regularización e inscripción de esos títulos de dominio.

De estas tierras usurpadas y luego expropiadas, una importante parte se traspasó durante la dictadura a manos de compañías forestales, obviamente para un destino no agrícola. Una vez recuperada la democracia en el país, se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Conadi, entidad que entre 1993 y 2016 compró a valor comercial y entregó a comunidades mapuche 166 mil hectáreas. Según estimaciones de la Universidad de la Frontera, el 30% de esta tierra tiene aptitud agrícola; por lo tanto, el saldo del 70% no la tiene. Y esta situación se suma a la anterior, con el agravante que las compañías forestales no plantaron bosque nativo, sino fundamentalmente pinos y eucaliptos. Con esto se han agudizado los problemas del agua y agravado la situación de pobreza de las comunidades vecinas, muchas veces sitiadas por estas plantaciones. No es difícil deducir parte de los orígenes de muchos de los conflictos existentes en esa región.

## **7. Balance final**

Hemos visto que la Reforma Agraria terminó definitivamente con el latifundio tradicional y a través de la Ley de Sindicalización Campesina permitió que casi 300 mil campesinos se organizaran en sindicatos. Al mismo tiempo, en La Araucanía se trató de restablecer las tierras usurpadas a los mapuche. Hubo así un gran progreso que se revertió parcialmente con la contrarreforma agraria, a través de la devolución o remate de las mejores tierras expropiadas a los antiguos latifundistas y de la prohibición total del sindicalismo agrario.

El gran éxito fue terminar con el sistema tradicional existente en el campo desde la época colonial, que mantenía a más de un tercio de la población del país en un estado de pobreza y postergación; con una sub explotación de la tierra, y con el dominio de una oligarquía agraria que utilizaba el poder que tenía sobre la tierra para ejercer el poder político y oponerse a muchos desarrollos para el

país. Se terminó entonces con el latifundio, uno de los mayores obstáculos para el crecimiento de la agricultura y del país. La oligarquía agraria desapareció con la Reforma Agraria, y con esto su poder económico y poder político, bastante conservador y con una visión estrecha del desarrollo económico del país. El sistema de hacienda se transformó en nuevas formas socio-económicas y esto significó cambios importantes en términos sociales, culturales y económicos. Con esto se crearon las bases indirectas de la agricultura capitalista, más productiva, que ha tenido un cierto éxito desde el punto de vista productivo, sobre todo en productos de exportación.

El gran proyecto, potenciar una agricultura campesina organizada en cooperativas y al mismo tiempo un movimiento sindical campesino muy poderoso, quedó frustrado con la dictadura. Parte de las tierras expropiadas fueron devueltas a los antiguos propietarios, surgiendo paulatinamente una nueva agricultura capitalista. Estamos perdiendo una buena parte de la mejor tierra agrícola de Chile; el movimiento campesino se mantiene muy debilitado; las cooperativas campesinas casi no existen y los sindicatos campesinos, cuando están, son muy débiles. El otro gran fracaso fue la vuelta atrás en las condiciones de tenencia de las aguas de regadío. Al reprivatizarse todas las aguas, quedó en nada el control que tenía el Estado de parte del sistema de riego, enfrentándose al respecto una situación precaria, injusta e ineficiente.

Con la perspectiva que da la distancia, no cabe duda alguna que en estos cincuenta años transcurridos desde la promulgación de la Ley de Reforma Agraria los tiempos han cambiado profundamente. En aquellos años se logró en el país construir enormes consensos respecto a la necesidad de establecer ciertas limitaciones a la propiedad; la posibilidad y justicia de realizar determinadas expropiaciones y del pago de lo expropiado en diferido y en base al avalúo fiscal; del derecho a que los trabajadores tuvieran sindicalización y que pudieran establecer sindicatos más allá de un fundo; de la necesidad de fomentar la promoción popular, y en la aceptación de las aguas como un bien donde no cabía la apropiación privada. ¿Cuántas de estas cosas son posible hoy en Chile?







## 50 años desde que cambió la vida en el campo chileno

*Rafael Moreno Rojas\**

En el mes de julio de 2017 se conmemoraron 50 años de la promulgación en la Plaza de la Constitución de Chile, de la Ley 16.640 denominada Ley de Reforma Agraria.

Dicha ley organizada y orientada por los valores e ideas que defendió el presidente Eduardo Frei Montalva, se preparó durante doce meses de estudios y debates, tanto internos como externos, y fue enviada al parlamento un año después de que asumiese el poder en noviembre de 1964, en una ceremonia realizada el 25 de noviembre de 1965 en el Palacio de la Moneda, con la presencia de las máximas autoridades del país.

Esta ley, probablemente una de las más analizadas y debatidas en los diversos foros, se demoró un año y medio más en su discusión, para finalmente aprobarse en ambas cámaras del Parlamento y ser promulgada el 16 de julio de 1967.

Es relevante mencionar estos antecedentes, ya que dada la trascendencia de lo que la reforma agraria significaba para el país, ella no se realizó sin someter dichas ideas y las medidas concretas que las acompañaban a un pleno debate, en el que se escucharon las opiniones de todos los sectores del país que expresaron el deseo de hacerlo.

Ello se llevó a cabo en un ambiente en que la implementación de las medidas concretas de la reforma ya se habían puesto en marcha utilizando la vía legal dejada abierta por el gobierno anterior del presidente Jorge Alessandri, gobierno de derecha, quien había hecho aprobar y promulgar en 1962 una reforma constitucional y la ley 15.020 de reforma agraria, las que permitían las expropiaciones de tierras por las causales de abandono o mala explotación de ellas y la retribución a ser pagada en años posteriores a la expropiación. En el gobierno anterior también se habían creado las dos instituciones claves para la

---

\* Ingeniero Agrónomo de la Universidad Católica de Chile 1958; Master of Science, University of Illinois, USA, 1960; Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de la Reforma Agraria. 1964-1970; Senador de la República 1972-1973; Subdirector General del Departamento de Economía de la FAO en Roma; Subdirector General y Representante Regional para América Latina y el Caribe de la FAO 1990-1993; Senador de la República 1998-2006; Embajador de Chile en Gran Bretaña e Irlanda del Norte 2006-2010.

ejecución de dicha reforma: la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

Hoy en día se levantan algunas voces que cuestionan la realización de la reforma agraria, tratando de ignorar que la realidad imperante en los inicios de la década de 1960, hacía imperioso un cambio definitivo y profundo de una realidad que se arrastraba por decenios en la sociedad chilena, y que manteniendo marginados de ella a casi la mitad de la población chilena, la que vivía en las zonas rurales, creaba una situación de injusticia que hacía urgente un cambio en sus vidas. Sin modificar la realidad agraria de Chile, no se podría lograr un crecimiento que permitiese aprovechar los recursos existentes y brindar una calidad de vida mejor para toda la población del país.

Es, por lo tanto, indispensable al mirar retrospectivamente lo que ha ocurrido en esta materia, tener a la vista la realidad existente antes y ahora, estudiar los diagnósticos realizados y mirar las etapas en que se desarrollaron estos cambios, para tener una visión objetiva de lo que en el país ha ocurrido producto de las transformaciones que generó el proceso de reforma agraria.

### **La reforma agraria parte de un proceso**

La reforma agraria fue un proceso mucho más amplio y complejo que la mera expropiación de tierras y su entrega a campesinos beneficiarios, pues contempló una profunda transformación de todas las relaciones laborales y sociales existentes por más de 100 años en la realidad rural del país. Para su implementación, lo primero que se realizó, fue proponer una nueva reforma constitucional que ampliase el periodo de pago de las tierras expropiadas a plazos más largos que el previsto por el gobierno del presidente Alessandri. Para ello se envió en los primeros días de noviembre de 1964, pocos días después de que el presidente Frei, asumiera el mando una propuesta de reforma a la Constitución Política del Estado de Chile, la que se debatió en paralelo a las demás iniciativas ligadas a la transformación agraria en curso, que también fue aprobada y promulgada en el Congreso Pleno del Parlamento de Chile en octubre de 1966, con una votación abrumadora a favor de 118 parlamentarios y solo 11 en contra.

La reforma agraria y el proceso de transformación del medio rural chileno, requirieron de un sinnúmero de leyes e iniciativas que cambiaron la realidad económica y social del campo chileno. No fue como comúnmente se piensa, un

proceso llevado a cabo por dos leyes, una, la de reforma agraria, la otra, la de sindicalización campesina. La realización de ellas se apoyó en la dictación de ocho leyes, de 16 decretos con fuerza de ley y de 17 decretos reglamentarios de la reforma agraria, todos vinculados al proceso de transformación de la realidad agraria chilena.

Para ilustrar claramente lo anterior es necesario detallar dichas leyes.

**Ley 16.250, 21 de abril 1965**, establece la igualdad de los salarios mínimos agrícolas con los salarios de los trabajadores industriales, y establece la jornada laboral de ocho horas en las faenas agrícolas y forestales, terminando con las jornadas de sol a sol sin pago de horas extraordinarias.

**Ley 16.455, 6 de abril 1966**, da estabilidad y seguridad a los trabajadores agrícolas, al eliminar el despido sin que existiese causal que lo justificase.

**Ley 16.465, 26 de abril 1966**, regula la división indiscriminada de los predios agrícolas con el fin de impedir la reforma agraria, le entrega a la Corporación de la Reforma Agraria la facultad de autorizar o denegar dichas subdivisiones.

**Ley 16.611, 1 de febrero 1967**, obliga al pago del salario y la entrega de las raciones de alimentos en los días de lluvia. Pone término a la odiosa práctica de que cuando llovía el trabajador dejaba de percibir su magro salario y se le privaba de las raciones alimenticias pactadas.

**Ley 16.615, 20 de enero 1967**, reforma constitucional al artículo 10 número 10 de la Constitución chilena, que suprimió el dilatado trámite de determinación del monto de la indemnización, estableciéndose que esta sería igual al avalúo fiscal vigente para efectos tributarios, más las mejoras no comprendidas en el avalúo. Permitió establecer el pago diferido e hizo desaparecer la obligación de cancelar a contado la totalidad de la indemnización y en forma previa a la toma de posición del predio. Además permitió legislar para reservar el dominio nacional de uso público de todas las aguas del territorio nacional e incorporar a dicho dominio las que fuesen de propiedad particular.

**Ley 16.625, 29 de abril de 1967**, impulsó decididamente la organización de los campesinos en las zonas rurales, y al establecimiento de una organización social en el campo, inexistente hasta ese momento. De 1.680 campesinos organizados a la iniciación de la reforma agraria, se posibilitó que hacia fines de

1970 existiesen más de 100.000 campesinos organizados en sindicatos libres. A fines de 1973 ese número incrementó a 200.000 campesinos organizados.

**Ley 16.640, 28 de julio 1967**, ley de reforma agraria que estableció todos los instrumentos y mecanismos para la realización de la reforma agraria en Chile.

**Ley 17.280, 8 de enero de 1970**, denominada ley Aylwin, posibilitó la toma de posesión de los predios expropiados en forma más rápida para evitar que ellos quedasen improductivos por el periodo que mediaba entre la expropiación y la puesta en marcha del sistema de asentamientos y Sociedades de Reforma Agraria (SARAS).

Como se puede observar, el proceso de cambio en el medio rural chileno, se realizó a través de un conjunto de medidas, que fueron modificando radicalmente la realidad económica y social del campesinado chileno, lo que permitió su incorporación a una forma distinta de vida a la que habían estado sometidos por más de 100 años.

Pero lo que ocurrió en el periodo de 1964 a 1970 no solo fue la puesta en marcha de una reforma gradual de la expropiación de tierras, acompañada del establecimiento de los denominados asentamientos de reforma agraria — unidades productivas que elevaron la producción en todos los predios expropiados y que legalmente, según estableció la ley 16.640, debían ser entregados en propiedad definitiva a los campesinos que vivían y trabajaban en ellos, en un plazo de tres a cinco años, según fuese el nivel de organización alcanzado—, en conjunto con la promoción de la organización de los campesinos en sindicatos, cooperativas y formas de asociación, las que por primera vez incorporaron a las mujeres del campo.

Este activo proceso fue acompañado también de medidas de política agraria en el ámbito de la construcción de obras de regadío, tranques, política de precios agrícolas, comercialización e incluso promoción de las exportaciones.

El resultado social y productivo fue sin duda alguna positivo, y la producción de alimentos que venía creciendo a un ritmo inferior al 2 % anual en el periodo 1960 - 1964, aumentó a un promedio cercano al 5 % anual en los años 1966-1971.

Para juzgar lo realizado y medir sus consecuencias en el tiempo, es necesario conocer la realidad de la época en que se inicia el debate sobre los cambios que era preciso efectuar en la realidad rural del Chile de hace 50 años.

## **La realidad social en el campo chileno**

Es innegable que la población del campo estaba sometida a un régimen social, económico y político que perduraba por generaciones. Producto de ello, no existían condiciones mínimas de libertad, y su dignidad estaba sujeta a los designios de los propietarios de la tierra. Sin educación, sin derechos laborales, viviendo en condiciones poco aceptables e incluso indignas, sin incentivos para perfeccionarse y mejorar su capacidad de trabajo de manera de generar algún ingreso adicional que les permitiese alcanzar una mejor calidad de vida. Eso era lo que causaba el inquilinaje, forma de ligazón que ataba a los trabajadores de los predios agrícolas a la propiedad y utilización de las tierras productivas del país.

El analfabetismo o semi analfabetismo en que se encontraba la población rural, era de tal magnitud, que además de mantenerla en la ignorancia y en el aislamiento, carecía de cualquiera oportunidad de perfeccionarse para mejorar su capacidad de trabajo. Era, en otras palabras, una población cautiva, sujeta a los designios y órdenes de los que controlaban los fundos y haciendas.

Los inquilinos y sus familias eran considerados como una mercancía que se transaba junto con la tierra, al margen de sus condiciones y necesidades. Era, llamada de otra forma, una semi esclavitud. Era tal esta vinculación negativa que incluso hoy es posible encontrar en las bibliotecas los avisos de venta de haciendas de cientos de hectáreas, con sus inquilinos incluidos, como se leía con estupefacción en la prensa de la época. Pensar que la mantención de dicho sistema semifeudal posibilitaría una mejor realidad productiva y social era prácticamente imposible, y por ello era necesario eliminar dicho régimen de vida y de trabajo de la agricultura chilena.

Al mirar esta realidad en el transcurso del tiempo, es innegable que la eliminación del inquilinaje era un imperativo indispensable para el progreso del país.

La reforma agraria, cualquiera sea la opinión que ella merezca, erradicó definitivamente el inquilinaje de nuestra realidad y convirtió el trabajo agrícola en una actividad que ha permitido el desarrollo que hoy podemos apreciar.

Lo más significativo de esta medida, es que el campesino chileno recuperó su dignidad, su libertad personal y la de su familia, y ello ha provocado el cambio cultural y económico más grande de que se tenga memoria en la historia de nuestro país.

Esto, en la perspectiva del tiempo, ha significado que los valores que regían la sociedad pasada han quedado prácticamente extinguidos y una nueva realidad, más humana, más democrática y más productiva ha reemplazado al feudalismo imperante.

Reconocer esta realidad hoy día, es algo que no admite discusión seria, ya que de no haberse cambiado radicalmente las condiciones de vida y de trabajo de la población rural, habría sido prácticamente imposible pensar en una modernización acelerada de las prácticas en el campo chileno, y de respetar la dignidad tan atropellada de miles de personas en el medio rural del país.

Es curioso comprobar que quienes argumentan en contra de la realización de la reforma agraria, omiten sistemáticamente referirse a las condiciones en que se encontraba la población rural del país, tratando de probar que argumentos económicos se sobreponen a consideraciones sociales y de justicia que pudiesen haber existido.

### **El latifundio y la concentración de la propiedad en pocas manos**

Hasta antes de la reforma agraria y los cambios que la acompañaron, la cúspide de la escala social de las élites del país era caracterizada por la propiedad de terrenos agrícolas: mientras mayor fuese la cantidad de tierra poseída, más prestigio social y poder político se podía alcanzar.

Los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes eran mirados con cierto desprecio, muchos de ellos, rechazados en los círculos sociales más exclusivos. Aún se recuerdan las vejaciones de que fueron objeto ciudadanos de origen árabe, que no obstante la riqueza que poseían, fueron groseramente excluidos de la consideración de las élites terratenientes en la década de los cincuenta.

La posesión de grandes propiedades agrícolas era incentivada, fuera del poder social y político que podía generar, por la existencia de una inflación en la que la tierra no se desvalorizaba con el paso del tiempo. Además, y como los tributos que se pagaban por su tenencia eran prácticamente inexistentes, lo que unido a un sistema de inquilinaje que no requería de grandes capitales para explotar la tierra ni para pagar cantidades significativas en salarios o imposiciones previsionales, se podía poseer grandes extensiones de terrenos que no era necesario explotar.

Esta situación quedó claramente al descubierto con la dictación de la ley 15.020 del presidente Alessandri, que estableció como primera causal de expropiación la de las tierras abandonadas o deficientemente explotadas.

Según los Censos Agropecuarios y los estudios nacionales e internacionales que se realizaron previamente a la iniciación de la reforma agraria en Chile, el 4 % de los propietarios eran dueños del 80.4 % de las tierras del país, lo que mostraba una enorme concentración en manos de muy pocas personas.

Una fuerte concentración de tierras y de aguas improductivas, y a las que eufemísticamente se denominó “empastadas naturales”—lo que en términos prácticos significaba que en ellas nada se cultivaba—, fue una realidad no negada incluso por los detractores pasados y actuales de la reforma agraria. De haber persistido esa situación era imposible esperar una mejor productividad de los recursos naturales existentes.

No hay duda, de que ello cambió para siempre en nuestra realidad rural.

### **La realidad productiva previa a la reforma**

Pero la concentración de tierras en esos años, no iba acompañada de una producción que abasteciese mínimamente a la población del país. Lo concreto era que en los años 1960-1964 las importaciones de alimentos se habían incrementado constantemente año tras año, y no se veía alguna posibilidad de cambiar dicha tendencia negativa sin introducir cambios profundos en la realidad vigente en esa época.

Las exportaciones chilenas de productos agropecuarios y forestales eran mínimas, alcanzando solo a 34 millones de dólares anuales, la mayoría concentradas en vinos a granel y manzanas, lo que contrasta brutalmente con los más de 15.000 millones de dólares que se exportan anualmente hoy, nuestra actual realidad agrícola y forestal.

La cantidad de tierras y de aguas disponibles es la misma que hace cincuenta años, pero las condiciones sociales y productivas han cambiado radicalmente.

Las transformaciones ocurridas, tanto por la reforma agraria, las mejores condiciones de vida de la población rural, y otras medidas ocurridas en el tiempo posterior a ella, cambiaron radicalmente la visión que se tenía de la agricultura chilena que, de ser deficitaria e improductiva, se convirtió en una aportadora

netas de fuentes de trabajo, divisas producto de las exportaciones cada vez más numerosas y de un creciente tecnificación de las faenas productivas.

### **El poder político en la agricultura del pasado**

Como se indicó, la posesión de tierras entregaba un poder social y económico a los propietarios de ella, el cual tenía su corolario en el poder político que se desprendía de dicha realidad.

Poseer tierras posibilitaba controlar los municipios donde se era propietario de tierras y además elegir diputados y senadores que resguardasen sus intereses. Un estudio realizado en 1960 por el director del Centro de Estudios Económicos de la Universidad Católica de Chile (sede de los denominados *Chicago Boys*), mostró que de los parlamentarios de los partidos identificados con la derecha chilena, cerca del 60 % de los diputados eran dueños de tierras y el 80% de los senadores tenían la misma condición.

Incluso en el pasado, a comienzos del siglo XX, un presidente de la República, agricultor, construyó instalaciones en su hacienda para albergar el Parlamento en sesiones que debían realizarse en los predios que poseía. Ello también dio origen a una peculiar situación en el funcionamiento del parlamento chileno, realidad que se prolongó hasta mediados del 2006. Esto era que las Sesiones del Parlamento chileno se dividían en el Periodo Ordinario que duraba del 21 de mayo hasta el 18 de septiembre de cada año, y el Periodo Extraordinario que corría desde el 18 de septiembre hasta el 21 de mayo del año siguiente. La razón era que los parlamentarios propietarios de tierras debían partir a sus haciendas y fundos a vigilar las siembras de primavera y permanecer en ellos hasta que terminasen las cosechas en el mes de abril de cada año. Esta práctica de clara influencia de los parlamentarios dueños de tierras, subsistió inalterada hasta los inicios del siglo XXI, habiendo durado casi cien años.

Pero el poder político se ejercía en la obtención de los cargos de representación popular, y para ello había que crear una base electoral que fuese fácilmente manipulable. Como es sabido, existía un alto analfabetismo o semi analfabetismo en los inquilinos y trabajadores de los fundos y haciendas, producto de la falta de escuelas, y especialmente por el criterio de muchos propietarios, quienes creían que la educación de los trabajadores traería más problemas que beneficios. En esos años algunos decían: «quien menos sabe menos pregunta»



El sistema de control funcionaba primero inscribiendo en los registros electorales a los campesinos de más de confianza o más manipulables. Ellos debían firmar en el registro electoral, normalmente dirigido por personas cercanas a los propietarios de los fundos de la zona, o si no podían dibujar la firma, bastaba una cruz en sustitución. Con ese contingente inscrito, en los días de las elecciones se producían dos fenómenos simultáneos: uno el acarreo de los trabajadores inscritos a sufragar con los votos que habían impreso los propios candidatos escogidos por los patrones, en donde se les daba una cantidad de dinero cuando habían sufragado y le entregaban al controlador el sobre firmado por los secretarios de las mesas escrutadoras, para así hacer votar en forma segura el siguiente campesino, era lo que se denominaba “el sobre brujo”; el otro evento era denominado “la encerrona”, que consistía en llevar a los trabajadores que no eran fiables a un galpón y proporcionarles vino y algunos alimentos, y allí permanecían vigilados hasta que se cerraban las mesas de votación y comenzaban los escrutinios.

Como se desprende de lo anterior, el campesino, no tenía derechos civiles reconocidos, era fácilmente obligado a participar, cuando se le permitía, en elecciones que se regían por el cohecho directo o indirecto, de quienes eran los dueños de la tierra. Ello permitía mantener el poder político y a través de este influir en las decisiones económicas que le eran más convenientes.

El sistema comenzó a cambiar en 1958 con la introducción de la Cedula Única de Votación y posteriormente con las leyes que hicieron ilegal el cohecho en las elecciones.

Todo esto fue erradicado, y el cambio en la sociedad chilena es innegable, dándole a los campesinos y sus familias la valoración ciudadana a la que tenían derecho y que se les había denegado en el pasado. No reconocer este cambio hoy en día, es intentar desconocer la diferencia entre el día y la noche. Los campesinos vivían en una larga noche, hoy día son libres de disfrutar de la luz y actuar libremente.

## **El consenso para realizar la reforma agraria**

Pasados más de medio siglo de iniciados los cambios en la agricultura chilena, es dable preguntarse cómo se hizo posible que se alcanzara prácticamente una unanimidad para apoyar los cambios que hoy analizamos.

Si bien el tema ya se había planteado en tiempos anteriores, como había sido la posición del presidente Pedro Aguirre Cerda, quien en 1938 ya había escrito sobre lo que denominó el «problema del campo chileno», nada en concreto se había realizado.

Fue en 1955, cuando en la zona central del país, en Lontué, Talca, se produce la primera huelga de campesinos, quienes trabajaban las viñas de la zona. Esta huelga fue apoyada por un dirigente de la Falange Nacional, posteriormente la Democracia Cristiana chilena, Emilio Lorenzini, y recibe el respaldo del obispo de la zona Manuel Larraín, quien jugará un rol determinante en los pasos iniciales para realizar una reforma agraria.

Ya en los centros internacionales como la CEPAL, y en universidades, se comienza a debatir el tema de la realidad agraria del país. Surgen investigaciones sobre la productividad en las tierras agrícolas y aparecen en los programas de las candidaturas presidenciales de 1958 las primeras menciones directas a la necesidad de realizar una reforma agraria.

En foros internacionales y en el pensamiento intelectual universitario y técnico nacional, las conclusiones que emanadas mostraban una contundencia muy fuerte a favor de una reforma agraria. No se conocen estudios o publicaciones científicas que postulasen la no realización de dichos cambios.

Junto con ello, aparecen otros actores que se suman a este diagnóstico.

## **El rol de la Iglesia Católica**

El autor de estas líneas, fue becado por un año y medio en la Universidad de Illinois en Estados Unidos, donde escribe su tesis de grado « Un plan de Reforma Agraria como se podría aplicar en Chile». Al regresar al país a mediados de 1960, le es solicitada por el obispo Manuel Larraín para estudiar su aplicación en el Fundo Los Silos de Pirque. Producto de esto se les entregan las tierras en propiedad definitiva a los campesinos de ese fundo, en el año 1962, junto con las haciendas que poseía el Arzobispado de Santiago.

Es de gran importancia mencionar lo que la Iglesia Católica, a través del obispo cardenal de Santiago, Raúl Silva Henríquez y el obispo de Talca Manuel Larraín realizan en el tema de la reforma agraria, ya que la decisión de entregar por iniciativa propia cinco haciendas de propiedad de sus obispados se convierte en un acelerador de la toma de conciencia de lo que es necesario realizar.

La Iglesia Católica ya venía tomando posiciones sobre esta materia — después de haber pasado largos periodos en los que se asociaba a parte de la jerarquía de la Iglesia con los partidos más conservadores de la política chilena. Poco a poco comienza a disociarse de dicha imagen escuchando la voz de los sacerdotes que trabajaban en áreas rurales, apoyando causas campesinas para terminar con la injusticia en que vivían.

En 1954 crea el Instituto de Educación Rural (IER), destinado a educar a hijos de campesinos, quienes luego se convertirán en los líderes de las organizaciones campesinas que surgen con la reforma agraria y la sindicalización campesina.

En junio de 1961 nueve párrocos de la provincia de Aconcagua le escriben una carta al presidente Jorge Alessandri Rodríguez, denunciando la realidad en que viven los trabajadores rurales y pidiéndole la realización de una reforma agraria que le entregue la tierra a los campesinos. El presidente les responde diciendo que comprende sus inquietudes.

El 1° de marzo de 1962 el episcopado chileno en pleno, emite una carta pastoral denominada «La Iglesia y el problema del campesinado en Chile». En ella se plantea la grave situación en que se encuentra el campesinado del país, y llama a resolver el problema de inmediato, pidiendo medidas concretas, comenzando por la reforma agraria.

Esta toma de posición pública resultó ser determinante en el ambiente en que se iniciaban las propuestas específicas para realizar la reforma agraria. Como muestra real de lo que la Iglesia deseaba realizar, es que en los meses de mayo y junio de 1962, ambos obispos proceden a entregar la propiedad de cinco haciendas a los campesinos que en ellas vivían y trabajaban.

Posteriormente en 1963, esos mismos obispos, crean el Instituto de Promoción Agraria (INPROA) con el fin de otorgarles apoyo técnico a los nuevos de las haciendas y fundos que han sido entregados definitivamente a los campesinos.

## El debate político

Como ocurre en muchos episodios de la vida, las realidades emergentes no previstas obligan a modificar las ideas y decisiones que no se habían considerado originalmente.

Es precisamente lo que ocurrió durante el gobierno del presidente Alessandri Rodríguez desde el año 1960 en adelante.

Elegido con una leve mayoría y con solo el 31.5 % de los votos, (no existía la segunda vuelta electoral), representando a la derecha y a los independientes cercanos a ella, se vio enfrentado a un devastador terremoto ocurrido en 1960, que destruyó parte de las provincias de Concepción al sur.

Compelido a iniciar los trabajos de la reconstrucción, muy en especial de la infraestructura dañada, comenzó a buscar recursos externos que le permitiesen financiar parte de lo que había que reconstruir. Estaba en ello, cuando en marzo de 1961 se realizan las elecciones parlamentarias y los partidos que lo apoyaban no logran alcanzar el tercio de los votos en el Parlamento. Esto significaba que la oposición podía aprobar leyes contrarias a lo que se proponía, y al no contar con el tercio necesario, tampoco podía vetarlas, dejando sin efecto dichas iniciativas.

Ante esta realidad, llamó a integrarse a su gobierno al Partido Radical, quien contaba con los parlamentarios necesarios para asegurarle la mayoría. Este partido, sensible a lo que estaba ocurriendo tanto nacional como internacionalmente, acepta incorporarse incluyendo en su declaración pública, que ellos postularán una reforma agraria durante su permanencia en el gobierno.

En el intertanto, a nivel internacional se dan dos acontecimientos, que desde distintas perspectivas contribuyen a acelerar el debate de la reforma agraria en el país.

Uno es el triunfo de la revolución cubana y el establecimiento en Cuba de un Gobierno de corte revolucionario marxista, el otro es la elección del presidente Kennedy en los Estados Unidos, quien establece que las ayudas norteamericanas para los países de América Latina, se realizarán por las agencias creadas por la Alianza para el Progreso, (una de ellas es el Banco Interamericano de Desarrollo), las que condicionan la ayuda a que los países solicitantes realicen una reforma agraria, una reforma tributaria y otras medidas tendientes a aliviar la situación de los habitantes más pobres de los países interesados en recibir las eventuales ayudas.

## **La reforma agraria en el Gobierno del Presidente Alessandri**

Esta última realidad, llevó al Gobierno de la época a presentar al Parlamento dos iniciativas, directamente vinculadas a la realización de una reforma agraria en el país: reforma constitucional al derecho de propiedad, y la dictación de una ley de reforma agraria, que permitía las expropiaciones de tierras, el pago en bonos a plazo de ellas, y la creación de dos instituciones claves para ejecutar la reforma agraria y la promoción del campesinado.

La reforma constitucional de Alessandri fue probablemente el elemento de mayor significación real al abrir la posibilidad de expropiar tierras agrícolas y cancelarlas a plazo. A pesar de que su aplicación era relativamente engorrosa y su tramitación demoró un año completo, la reforma propuesta fue aprobada en enero 1962 por unanimidad de la Cámara de Diputados (91 votos a favor, cero en contra), para posteriormente ser aprobada en el Senado por abrumadora mayoría y finalmente ser ratificada por el Congreso pleno.

La reforma rompió lo que hasta ese momento era un principio fundamental para la derecha chilena, el cual era que el derecho de propiedad era intocable y que no existían razones para afectar lo que por generaciones se consideraba un derecho cuasi divino.

Meses más tarde se produce el debate sobre la ley de reforma agraria enviada al Congreso por el mismo Gobierno. Allí se enfrentan por primera vez las tres visiones que se vinculaban en el debate nacional: la primera dictar una ley que en el fondo continuase con el sistema de colonización de tierras, mezclado con causales de expropiación que no se utilizarían; la segunda era la visión de los partidarios de la revolución cubana que postulaban una reforma drástica que eliminase el sistema de propiedad existente en el país; y la tercera que preconizaba una reforma progresiva para otorgar propiedad a los campesinos y crear una forma de producción más eficiente en las tierras agrícolas nacionales.

Como era de esperarse, se aprobó la reforma presentada por el Gobierno, y se rechazó la propuesta de la Democracia Cristiana y las indicaciones de los parlamentarios de izquierda. El proyecto de los senadores demócratas cristianos, preparado por los técnicos de dicho partido, contemplaba las ideas centrales de lo que posteriormente se incluiría en la ley de reforma agraria del Gobierno del presidente Frei Montalva.

La ley de Alessandri, conocida como la Ley 15.020, motejada como «la ley del macetero», no fue realmente utilizada por dicho Gobierno y hasta noviembre de 1964 no se realizó ninguna expropiación de tierras.

Pero más allá de ello, su importancia y significado fue que dejó preparado todo el instrumental legal para iniciar el proceso de reforma agraria tan pronto se produjo el cambio de gobierno en noviembre de 1964. La conversión de la Caja de Colonización Agrícola en la Corporación de Reforma Agraria y la creación del INDAP son elementos positivos que no pueden desconocerse.

No deja de ser interesante destacar lo que el propio presidente Alessandri en su último mensaje al Congreso Nacional el 21 mayo de 1964, manifestó refiriéndose a la reforma agraria como « Objetivo particular permitir el acceso a la propiedad a quienes la trabajan y que hasta ahora no han tenido la oportunidad de alcanzar este justo objetivo».

### **El proceso de reforma agraria en el Gobierno del Presidente Frei Montalva**

Como queda en evidencia, no solo por la conmemoración de los 50 años de la promulgación de la ley de reforma agraria, sino por la aprobación de toda la legislación que permitió la transformación de la realidad rural del país, fue en el gobierno del presidente Frei Montalva cuando se dictaron e implementaron todas esas leyes que permitieron un cambio profundo en nuestro país.

Por este motivo es indispensable detallar más los diagnósticos existentes para justificar estas acciones, así como la forma de ejecutarlas durante este periodo fundacional de la aplicación de las leyes que hoy conmemoramos.

Tan pronto asumió en 1964 el presidente Frei Montalva, envía de inmediato en el mismo mes de noviembre una reforma constitucional para modificar el artículo 10 N°10 de la Constitución Política del Estado, para permitir el pago de las tierras a expropiarse por la reforma agraria en plazos mayores de 15 años y sin las trabas que habían quedado establecidas en la reforma del presidente Alessandri, lo que es aprobado en 1967 por una abrumadora mayoría (118 votos a favor 11 votos en contra).

Como se tenía claro que las aprobaciones de las nuevas leyes de reforma agraria, sindicalización campesina y otras, requerirían tiempo para su estudio y debate parlamentario, la CORA tomó la decisión de iniciar de inmediato las

expropiaciones de tierras, utilizando las causales de expropiación contempladas en la ley 15.020 del gobierno Alessandri, en especial las que permitían expropiar predios abandonados o evidentemente mal explotados.

Además se traspasaron todas las tierras agrícolas que se encontraban en manos de entidades del Estado a la CORA, que puso en marcha el sistema de asentamientos en ellas, que significaba que la gestión pasaba de manos de los administradores a los campesinos organizados en los predios incorporados a la reforma agraria. Este fue el caso de las haciendas del valle del Choapa, que se encontraban en manos de la Beneficencia Pública (antiguo sistema de salud pública), y en las cuales se pudo implementar por primera vez el sistema de asentamientos campesinos, y la constitución de la figura legal y productiva de las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria (SARAS), que habilitaban a los campesinos miembros de ellas a recibir créditos y asistencia técnica para manejar de inmediato la producción de las tierras que recibían en dichas sociedades.

Esta metodología permitía elevar de inmediato la producción de los predios que se incorporaban a la reforma agraria, ya que dichas tierras no permanecían ociosas y se pudo implementar en ellas, con la plena participación de los campesinos beneficiados, las nuevas formas de administración y manejo.

Entre los años 1965 y 1970 se instalaron cerca de 1.000 asentamientos, lo que junta a las políticas de no afectar a los predios que estuviesen manejando adecuadamente sus producciones, permitió que la reforma agraria, a pesar de toda la oposición y propaganda en contra que desplegaron quienes se oponían a ella, aumentase la producción de alimentos, contrariando la idea de que la reforma significaría el caos productivo.

La metodología utilizada para llevar adelante en forma gradual la reforma agraria, permitió cumplir los objetivos que eran cambiar la realidad en que se encontraba la población rural del país, eliminar el latifundio improductivo y aumentar la producción de alimentos en Chile.

Al mirar retrospectivamente dichos objetivos y observar los resultados alcanzados se debe aceptar, incluso por parte de los más fervientes contrarios a la realización de la reforma agraria, que tanto los diagnósticos realizados, como los métodos utilizados durante los primeros seis años de implementación de la reforma agraria, fueron acertados y permitieron incorporar a los campesinos a una nueva forma de vida y de trabajo, sin producir los elementos adversos que los opositores esgrimían.

## **La fundamentación técnica de los diagnósticos**

El diagnóstico de la realidad de la época estaba basado en la utilización de los datos aportados por los Censos Agropecuarios que detallaban la concentración de la propiedad de la tierra y de las aguas en muy pocas manos, y la presencia de numerosas propiedades muy pequeñas, denominadas minifundios, que caracterizaban la realidad del acceso a las tierras productivas del país.

Por otra parte, existían los datos proporcionados por el Proyecto Aero Fotogramétrico, que consistía en la información recabada por el Ministerio de Hacienda a través del Servicio de Impuestos Internos del país, el cual había censado en 1961 la mayor parte de las propiedades agrícolas del territorio nacional, entregando una fuente de información de primera calidad para determinar los valores que los propietarios agrícolas habían aceptado para valorar sus propiedades. Dicha valoración había quedado establecida con posterioridad al derecho que se les otorgó a los propietarios de dichos predios para determinar finalmente el valor de sus tierras.

A ello se sumaron los estudios aportados por el Departamento de Economía Agraria del Ministerio de Agricultura, investigaciones de las Facultades de Economía de las Universidades de Chile y la Universidad Católica de Santiago, así como estudios de la Sociedad de Economistas Agrarios, quienes también aportaron al debate análisis de gran calidad técnica.

Uno de los estudios de mayor impacto fue el aportado por las agencias del sistema internacional, varias de ellas del sistema interamericano y de las Naciones Unidas. Este análisis que incluía a diversos países de la región, fue realizado por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), en el que participaron directamente el Instituto Interamericano de Ciencias Agrarias de la Organización de Estados Americano (IICA-OEA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

El estudio elaborado bajo los auspicios del comité especial creado por la Alianza para el Progreso, resultante del acuerdo de los países de la región en la Conferencia de Punta del Este en 1961, determinaba en forma técnica la realidad de los países de la región latinoamericana. Este estudio no se centró solo en Chile, sino que fue efectuado en varios países de la región, sin que existiese sesgo alguno respecto de un país determinado.



Unido a ello, se analizaron en detalle las reformas agrarias realizadas en diversos países del mundo, lo que se incorporó en la completa fundamentación de motivos que acompañó el envío del proyecto de reforma agraria del presidente Frei Montalva al Congreso Nacional en diciembre de 1965.

Sobre esta materia puede afirmarse que no existió ninguna fundamentación seria que desvirtuase los diagnósticos presentados sobre la realidad chilena, y los argumentos utilizados en dicha época para intentar contradecir estos estudios no tuvieron ninguna consistencia digna de consideración técnica.

### **La estrategia para implementar de inmediato la reforma agraria**

Más de alguien se preguntará, cómo fue posible que habiéndose empleado un año de estudios antes de presentar la ley de reforma agraria al Parlamento, y después de haberse debatido durante casi 17 meses, cómo fue posible iniciar la reforma agraria en forma real en el país.

La explicación es relativamente sencilla, primero se inició por la determinación del gobierno del presidente Frei Montalva de cumplir de inmediato lo que se había prometido en el programa de gobierno; segundo, actuar con un marco legal establecido y respetando fielmente lo que las leyes existentes indicaban, tercero iniciar las pruebas de los asentamientos y de las cooperativas de reforma agraria en los predios que fueron traspasados a la CORA por instrucciones directas del presidente de la República.

La decisión de llevar adelante el programa de la reforma agraria y la transformación del agro chileno, obligaba a tomar medidas desde el mismo instante de la instalación del nuevo gobierno. Es por ello que prácticamente todas las leyes sociales que cambiaron la realidad del campo chileno fueron dictadas en los años 1965 y 1966, antes de la promulgación de las leyes de reforma agraria y la sindicalización campesina, lo que ocurrió en 1967.

Por ello se envió de inmediato el proyecto de reforma al artículo 10 número 10 de la Constitución Política del Estado, como ya se ha indicado en noviembre de 1964. Ese mismo mes se iniciaron las primeras expropiaciones de tierras en las áreas cercanas a Santiago y se lanzaron las campañas de alfabetización y educación de adultos, junto con promoverse a través de los funcionarios de INDAP la organización de los campesinos.

## Los primeros asentamientos campesinos

Los predios que se estaban expropiando por la Ley 15.020, salvo unas pocas excepciones, en las que los propietarios aceptaron de inmediato la expropiación, no podían ser adquiridos por la CORA mientras no se completase legalmente la expropiación que, como era de esperarse, estaban sometidos a juicios en los Tribunales de Justicia, lo que impedía cualquiera acción de la CORA en ellos.

Es por este motivo que los esfuerzos para instalar los primeros asentamientos se concentraron prioritariamente en los predios del valle del Choapa, que consistían en nueve grandes haciendas de propiedad del Servicio Nacional de Salud en las que existían prácticamente los únicos sindicatos campesinos organizados y funcionando, que mantenían una relación con los administradores públicos de las haciendas y se sentían cómodos en dicha relación que ya llevaba varios años.

Esto motivó una resistencia inicial a cambiar de sistema, primero porque nunca habían escuchado hablar de asentamientos campesinos, y segundo, porque creían que la relación con la CORA se mantendría en forma similar a la que estaban habituados, vale decir, de sindicatos en relación con un patrón administrador, por lo que resistieron la instalación de los asentamientos. Además existía un factor de orden político, ya que todos los sindicatos campesinos del valle del Choapa estaban dirigidos por miembros de un partido político de izquierda, contrario a las ideas del presidente Frei Montalva.

En marzo de 1965 el valle del Choapa fue sacudido por un fuerte sismo que derrumbó una gran cantidad de viviendas campesinas, lo que generó la necesidad de construir nuevos hogares.. Ante esta situación se le indicó a los sindicatos y a los campesinos afectados que la reconstrucción ocurriría de inmediato, pero era imprescindible establecer los asentamientos campesinos para poder ejecutar los trabajos.

El tema fue aceptado, no sin desconfianza, ya que se debía generar una nueva forma de representación, en la que se elegirían democráticamente y en un sufragio secreto las nuevas autoridades campesinas que se harían cargo de la gestión de cada hacienda.

Pero la elección de nuevos dirigentes planteaba un problema adicional, los sindicatos estaban habituados a elegir por aclamación a sus dirigentes, sin haber utilizado jamás un sistema electoral secreto. La razón era, por una parte,

el analfabetismo en la gran mayoría de los campesinos, y por otra, la manipulación realizada por los antiguos dirigentes para perpetuarse en sus cargos sin tener que someterse a un juicio de sus dirigidos.

Para enfrentar esta situación, se recurrió a un sistema que luego fue ampliado por un notable educador brasileño Paulo Freire, quien, exiliado en Chile por la dictadura militar en su país, fue contratado por las nuevas autoridades de la CORA para colaborar en el diseño de elementos educativos dirigidos a la población analfabeta. El método consistía en utilizar imágenes de figuras, herramientas y utensilios empleados tanto en el trabajo como en su vida familiar, e identificar esos elementos en figuras gráficas que representaban a las personas por las que podrían sufragar si así lo decidían. Era el tema de la toma de conciencia a través de imágenes y símbolos que permitieron acelerar la percepción de una nueva realidad y abrir a los campesinos a una comprensión más directa de que lo implicaba la nueva situación en la que vivían.

Con una gran solemnidad se realizaron las primeras elecciones de los dirigentes de los asentamientos de la reforma agraria. En ellas fueron elegidos mayoritariamente los campesinos que tenían más conocimientos agrícolas, los que podrían conducir las labores productivas de los predios en los que vivían y trabajaban.

De inmediato se constituyó lo que sería el instrumento jurídico que habilitaba a los asentamientos a recibir créditos y operar comercialmente: las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria (SARAS). Estas se formaron en todos los asentamientos creados entre los años 1965 y 1970, y estaban conformadas por siete miembros, cinco campesinos elegidos en forma directa por los propios campesinos incorporados al asentamiento y dos técnicos aportados por la CORA.

Su función era incorporar de inmediato los predios a la producción agrícola, siguiendo una instrucción que se había dado desde el comienzo, que era seguir sembrando y trabajando en el primer año de gestión, los rubros con los que los campesinos estaban acostumbrados a trabajar.

Esta simple medida, sirvió para darles confianza y seguridad de que los aumentos de producción eran posible manteniendo los mismos rubros que conocían, y además, que los ingresos resultantes una vez cancelados los créditos recibidos y el gasto generados por la explotación, serían distribuidos entre ellos.

El método antes descrito, fue posible de reproducir en todos los predios que se fuesen incorporando a la reforma agraria.

Como era de suponer, el ataque de quienes se oponían a la reforma se concentraba en dos frentes. Uno, oponerse a cualquiera expropiación, tratando de demorar judicialmente el proceso de toma de posesión material de los predios expropiados por la CORA, y así argumentar que la producción de alimentos se desplomaría al no estar trabajándose mínimamente en los predios sometidos a la reforma agraria. El otro, tratar de probar ante la opinión pública que los asentamientos eran un fracaso productivo y que por lo tanto la propiedad de las tierras de dichos predios nunca pasaría a la propiedad de los campesinos que en ellos habían vivido y trabajado.

Junto con la experiencia de los asentamientos del valle del Choapa, se comenzaron a incorporar otros predios a la reforma agraria. Unos provenían de algunos fundos, que entendiendo que la reforma avanzaba, optaron por entregar sus tierras voluntariamente, y pactar formas más convenientes de indemnización que las que se les ofrecerían si eran sometidos a una expropiación. Otros, expropiados por la Ley 15.020 del gobierno Alessandri, se percataron de que las propuestas incluidas en el proyecto de ley enviado por el presidente Frei en diciembre de 1965 al Congreso Nacional, establecían que los propietarios que no hubiesen finalizado legalmente la situación de los predios expropiados antes de la promulgación de la nueva ley, serían re-expropiados y que las condiciones de pago serían distintas a las que se les estaban ofreciendo si negociaban anticipadamente la entrega de sus fundos a la CORA.

Esta medida aceleró la toma de posesión de un numeroso contingente de predios, los que fueron cancelados con bonos emitidos por la CORA, que se podían comerciar libremente y recibir en forma anticipada el pago de las expropiaciones.

Mientras todo esto ocurría, avanzaba en el Parlamento el debate sobre las leyes que habían sido presentadas por el nuevo gobierno. En 1966 se aprobaron las leyes sociales que cambiaban el régimen de remuneraciones y de trabajo en los campos, y en 1967, meses antes de la promulgación de la Ley 16.640 se aprobaron la reforma constitucional propuesta en noviembre de 1964 y la ley fundamental para la organización social del campesinado, que fue la Ley 16.625 denominada ley de Sindicalización Campesina.

Como se desprende de lo anterior, tanto el avance de la reforma agraria misma, como la acción del INDAP en la promoción de la organización de sindicatos, así como los debates en el parlamento, creaban una acción bastante agitada en torno a las transformaciones que se encontraban en curso.

Dos elementos adicionales deben ser mencionados en torno a lo que estaba ocurriendo en el campo chileno: la campaña de construcción de 1.000 escuelas nuevas que comenzaron a poblar los espacios rurales, y el lanzamiento de la Promoción Popular y la ley que creó las Juntas de Vecinos, programas impulsados por el nuevo gobierno para promover y fomentar organizaciones en los diversos ámbitos de la sociedad chilena. Entre ellos es necesario destacar la formación de los Centros de Madre, que en el campo sirvieron para incorporar a las mujeres del medio rural a una mejor percepción de los cambios que les estaban ocurriendo, quienes estaban prácticamente ausentes y muy aisladas en lo que se relacionaba con sus derechos y la socialización de sus contactos.

Una de las tareas en la que los dirigentes de la reforma agraria debían concentrarse en esa etapa previa a la dictación de la nueva ley, fue responder a los ataques de la prensa y otros medios utilizados por los opositores a las reformas en curso, y al mismo tiempo participar en las sesiones de las Comisiones del Parlamento donde debían exponer los argumentos que justificaban las medidas propuestas.

Como los nuevos asentamientos estaban bajo un escrutinio permanente, tanto de la prensa en la que participaban los opositores a la reforma, como por la constante atención que el presidente Frei le prestaba a la reforma agraria, fue necesario realizar varias auditorías a los asentamientos recién formados, algunas de ellas llevadas a cabo por organismos internacionales, a fin de mostrar la forma en que se estaba realizando el proceso de transferencia de tierras y la gestión posterior de sus explotaciones.

Los informes fueron positivos, ya que era evidente que, no obstante los problemas iniciales encontrados, en todos ellos la producción había aumentado y la gestión era claramente mejor que antes de la expropiación. Tiempo más tarde, los asentamientos pudieron incorporar algunos de sus productos a las exportaciones, destacándose lo que ocurrió con miles de cajas de melones exportadas a Estados Unidos, y la exportación de cebollas, ajos y porotos a Cuba.

Si alguien preguntase hoy en día, si era buena o no la idea de los asentamientos y las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria, nuestra respuesta después de 50 años, es que esa fue una de las medidas más acertadas que se tomaron, ya que permitió una transición eficiente de un sistema patronal basado en el inquilinaje, a una participación más directa de los campesinos beneficiados en las decisiones productivas y en los beneficios económicos producidos. Si no se hubiesen

establecido dichos asentamientos y sus respectivas sociedades, ellos no habrían recibido las tierras en propiedad como obligatoriamente establecía la Ley 16.640, y que debieron ser entregadas a los asentados y sus familias por el propio gobierno militar que no pudo evitar que se constituyesen esas propiedades familiares.

Algunos detractores de la reforma agraria han indicado que los asentamientos eran copia fiel de los *koljoses* de la Unión Soviética, lo que además de ser una afirmación equivocada, no resiste ningún análisis técnico, ya que los asentamientos estaban dirigidos por los propios campesinos y no por funcionarios del Estado y todos ellos, legalmente deberían ser entregados en propiedad familiar los terrenos productivos, y en propiedad cooperativa los bienes comunes no susceptibles de ser divididos. Basta leer la Ley 16.640 para refutar esta liviana acusación.

### **La organización campesina**

Como se mencionó, la realidad al inicio de 1965, era de una ausencia casi absoluta de cualquier forma de organización en el mundo rural.

No existían sindicatos campesinos en los fundos y haciendas particulares, no existían escuelas o centros de aprendizaje, salvo las permitidas y gestionadas por los dueños del fundo o de la hacienda y cualquier forma de organización, incluso incipiente, era severamente castigada, con la expulsión de los involucrados de los predios en los que trabajaban.

Existía, por lo tanto, un temor generalizado de concurrir a cualquier reunión que no fuese autorizada por el propietario, ya que ello colocaba en peligro la subsistencia de la familia del que se aventurase a participar, aun de oyente, en una reunión de esa naturaleza.

En 1955 la Iglesia Católica constituyó una entidad educadora, el Instituto de Educación Rural (IER), que a través de algunas escuelas agrícolas que se fundaron en áreas rurales, comenzó a impartir una educación escolar y técnica, la que preparó, sin que nadie se percatase en esa época, a los primeros dirigentes de las organizaciones que posteriormente surgieron a través de la organización sindical, los asentamientos de reforma agraria y las cooperativas campesinas.

No obstante ese destacado aporte a la organización de los campesinos, el temor y la reticencia a organizarse estaban muy generalizados. Había que

enfrentarlos con prudencia, ya que ese sentimiento podría ser explotado con habilidad por quienes se oponían a las reformas anunciadas.

Para ello se procedió a capacitar a un contingente de funcionarios de INDAP, que actuaron en diversas zonas del país como promotores de formas de organización de los campesinos en los predios donde ellos trabajaban. Se utilizaron iglesias, escuelas, centros deportivos y cualquier forma de infraestructura, por primitiva que fuese, para reunirlos en forma relativamente segura, para evitar las represalias.

A pesar ello, se aceleraron los despidos de campesinos que acudían a dichas reuniones, lo que obligó al gobierno del presidente Frei a dictar una ley de inamovilidad en 1966, para impedir que se despidiese a trabajadores de un predio agrícola sin causa justificada. Esta ley fue la respuesta directa para evitar el miedo.

No obstante las dificultades que se encontraban para promover la organización de los campesinos, el proceso avanzó aceleradamente, y se fueron constituyendo comités pre sindicales que al dictarse en abril de 1967 la Ley 16,625 de Sindicalización Campesina, pudieron adquirir su personalidad jurídica y comenzar a operar en las negociaciones para mejorar sus condiciones laborales y salariales.

Un elemento central que sirvió adecuadamente para consolidar la formación y el desempeño de los nuevos sindicatos fue la dictación del Decreto con Fuerza de Ley N° 6, que creó el Fondo de Educación y Extensión Sindical y estableció las condiciones en que este debía operar.

Consistía en que un porcentaje del salario pagado a los trabajadores agrícolas, una parte a cargo de los trabajadores, la otra a cargo de los empleadores, se destinaría a un fondo controlado por la Dirección General del Trabajo para educar, capacitar y financiar el funcionamiento de los dirigentes y asociados a los sindicatos recién creados.

Sin la creación de este fondo habría sido imposible el impresionante aumento de los sindicatos campesinos y su adecuado funcionamiento.

Desgraciadamente dicho fondo fue eliminado durante el gobierno de la dictadura militar y nunca se ha podido reestablecer su existencia y funcionamiento.

La prueba de lo que este fondo permitió realizar, es que, de 1,200 campesinos organizados en sindicatos en 1964, en noviembre de 1970, al terminar el gobierno del presidente Frei Montalva, se encontraban organizados en sindicatos 100.000 campesinos. Dicho número se duplicó en el gobierno del presidente Allende, encontrándose organizados a septiembre de 1973 la enorme cantidad de 200.000 trabajadores agrícolas.

Si bien es cierto que la mayoría de los trabajadores organizados en sindicatos, solicitaban la aceleración de la reforma agraria, más allá de dicha reivindicación, lo que estaba ocurriendo era que, al cambiar las condiciones laborales de la mayoría de los trabajadores agrícolas, debido a su organización y a otras medidas complementarias, se logró en esos años una sensible mejoría en sus condiciones de vida y de sus ingresos.

Pero la organización social en el campo chileno no se limitaba a la creación y actuación de los sindicatos. Junto a ellos se inició la constitución de cooperativas, tanto en los predios incorporados a la reforma, como en otros rubros no cubiertos aún por ella, lo que generó un movimiento asociativo de enormes repercusiones, ya que con el concepto de la asociatividad se comenzaba a romper el individualismo existente en la mentalidad campesina, en donde el aislamiento personal en que se encontraban no les había permitido conocer y experimentar formas de unión que no fuesen su propia realidad individual, que los había reducido a un aislamiento sin que nunca hubiesen visualizado beneficios adicionales si hubiesen estado organizados.

Visto este tema en el día de hoy, no hay duda que existe la necesidad de normar las formas de organización asalariada en los campos, muy en particular lo que ha ocurrido con el trabajo de los temporeros y especialmente de temporeras, quienes han emergido como una fuerza de trabajo nueva y muy apreciada, pero que requiere de normas legales adecuadas para garantizar su condición de mujer en las faenas agrícolas chilenas.

### **La difusión de la propiedad de la tierra**

Al iniciarse la reforma agraria, la fuerza principal que animaba a los campesinos, era el lograr la tierra para quienes la trabajaban. Esa había sido la imagen que acompañaba las ilusiones de muchos de ellos para mejorar su calidad de vida.



Tras esa imagen, muchos pensaban que el poseer un pedazo de tierra cambiaría para siempre su realidad y la de sus familias.

La concentración de la tierra en pocas manos era tan fuerte que, según los censos oficiales, casi el 80 % de la tierra regada del territorio nacional estaba en manos del 5 % de los propietarios, contrastando con una enorme cantidad de explotaciones muy pequeñas, los denominados minifundios, que por su tamaño y condición no podían proveer los medios mínimos para los propietarios y sus familias.

Observada esta realidad, era necesario propender a una difusión de la propiedad, y a través de ello, alcanzar mayores niveles de equidad y de productividad en el medio rural chileno.

Fue ese el principal argumento que respaldó la presentación de la nueva ley de reforma agraria: crear nuevos propietarios en superficies suficientes para una adecuada explotación y mantención de las familias que vivirían en ellas.

La ley de reforma agraria que hoy se conmemora, tenía un claro y definitivo objetivo crear nuevos propietarios definitivos en las tierras incorporadas a la reforma agraria. En ningún caso estuvo previsto que dicho objetivo sería alterado por otras consideraciones.

Al releer los debates en el Senado y en la Cámara de Diputados de la época, queda claro el argumento de la generación de propiedad individual en las parcelas que se crearían, y de una propiedad cooperativa en los bienes comunes que no eran susceptibles de división, como caminos, grandes galpones, cercos exteriores, tranques y bosques no susceptibles de una división familiar.

Este tema fue intensamente tratado por quienes, oponiéndose a la reforma propuesta, argumentaban que lo que se pretendía era eliminar la propiedad y convertir a los trabajadores en asalariados del Estado en granjas estatales o en complejos productivos similares a los utilizados en países socialistas de la época. Por otra parte, personeros de los partidos de izquierda, abogaban para que no se insistiese en la obligación legal de crear nuevos propietarios familiares o individuales, ya que ello no permitiría, a su juicio, un reparto equitativo de los beneficios que se obtendrían en los predios reformados.

En la búsqueda del objetivo de difundir la propiedad, no estaba contemplado eliminar a los propietarios de las tierras, que en tamaños adecuados las trabajasen eficientemente y cumpliesen con las leyes sociales que se habían promulgado. Por ello se postuló el derecho a la reserva de 80 hectáreas de riego

básico, que conservarían los propietarios que fuesen expropiados por las causales de exceso de superficie. Aún más, se estableció que los predios que estaban muy bien explotados podrían retener hasta 320 hectáreas de riego básico en sus propiedades en caso de tener que someterse a la expropiación.

La muestra práctica de estas medidas, es que, durante todo el proceso de aplicación de la ley de reforma agraria, incluido la etapa de gobierno del presidente Allende, no se expropiaron las viñas ni los huertos frutales que estaban en plena producción.

Se puede intentar argumentar que la reforma, tarde o temprano afectaría ese tipo de propiedades, pero lo real es que ellas no fueron tocadas por la reforma agraria.

Cierto es, que en opinión de quienes participaron en el gobierno del presidente Allende, las reservas no debían ser de 80 hectáreas de riego básico, sino que debían rebajarse a 40 hectáreas equivalentes. Dicho criterio no fue aceptado por los autores de la ley del presidente Frei, y no se dictó ninguna ley o modificación a ella que introdujese dicho criterio.

Lo que no puede ser discutido, es que las normas establecidas en la ley 16.640 obligaban a entregar la propiedad definitiva de las tierras expropiadas a los campesinos seleccionados en los asentamientos, después de un periodo que fluctuaba entre tres a cinco años.

Esta disposición legal es de vital importancia, ya que una vez constituidos legalmente los asentamientos, comenzaba a correr el plazo inexorable de entrega definitiva de las tierras.

Durante el gobierno del presidente Allende, se decidió no constituir asentamientos en los predios que se expropiaron en ese periodo. De hecho no se constituyó ninguno, optándose por crear los Consejos Campesinos, los Centros de Reforma Agraria (CERAS), y los Centros de Producción (CEPROS). El criterio fue que la entrega de e las tierras en propiedad a campesinos que vivían y/o trabajaban en el predio expropiado, crearía un grupo de pequeños burgueses que gozarían de beneficios que a otros les serían negados.

Esto tuvo una dolorosa conclusión durante la dictadura militar, durante la cual miles de campesinos que se encontraban en las tierras expropiadas durante los años 1971 y 1973, prácticamente, con contadas excepciones, no recibieron

los títulos de propiedad, ya que no se aplicaba la ley que obligaba a entregar la propiedad definitiva, al no haberse constituido legalmente un asentamiento.

### **La magnitud de lo realizado**

La tarea de llevar adelante la reforma agraria y el cambio social en el medio rural chileno exigió un esfuerzo que iba mucho más allá de la expropiación y puesta en marcha de la producción en los predios incorporados. Es por ello que es necesario detallar las obras que se realizaron en este proceso durante los seis años de la presidencia Frei Montalva

Producto de la instalación de los asentamientos campesinos, durante los años 1974 y 1975 se entregaron casi 40.000 parcelas a los campesinos. Debido al mandato legal existente, la abrumadora mayoría de ellos provenía de aquellos asentamientos constituidos en los años 1965-1970. Más adelante se detalla lo que ocurrió con los campesinos que recibieron sus parcelas de la reforma agraria.

Al terminar el mandato del presidente Frei Montalva se habían expropiado 1.450 haciendas y fundos con las leyes 15.020 y 16.640. Ellas totalizaban 3.5 millones de hectáreas expropiadas, y en las que vivían 35.000 campesinos en casi 1.000 asentamientos beneficiarios de la reforma. Junto a ellos existían más de 100.000 campesinos organizados en sindicatos. Se constituyeron 250 cooperativas, que se agruparon en 14 Federaciones provinciales y una Confederación Nacional, en las que participaron 27.000 campesinos.

Como la misión de la CORA, institución encargada de llevar adelante la reforma agraria, era contribuir a mejorar las condiciones de vida de los campesinos incorporados a la reforma, hubo que realizar inversiones, tanto en la infraestructura productiva, como en los elementos que condicionaban la producción de los diversos asentamientos.

Fue necesario construir 9.364 viviendas nuevas, y reparar las existentes, lo que sumó 628.327 m<sup>2</sup> construidos, más otros 11.000 m<sup>2</sup> en 121 locales comunitarios.

Se dotó de agua potable a 3.884 viviendas, de alcantarillado a 5.673 viviendas y de electricidad a 3.532.

En infraestructura productiva se construyeron 1.268 galpones y bodegas con un total de 216.724 m<sup>2</sup>, 572 kilómetros de cercos, construcción y reparación

de 107 tranques con una capacidad de 15.879.000 m<sup>3</sup>, más la construcción de 208 pozos profundos.

Se plantaron 3.000 hectáreas de frutales y en el sector forestal se crearon 40 asentamientos forestales en los que se plantaron 9.000 hectáreas en el año 1970.

La masa ganadera en manos de los campesinos de los asentamientos al 1 de mayo de 1970, era de 156.445 bovinos, 381.978 ovinos, 18.819 porcinos, 15.416 caprinos y 20.706 equinos según se estableció en los balances que debía llevar la CORA.

En esta materia, es necesario destacar la importación realizada para mejorar la masa ganadera de 12.000 vaquillas Poll-Hereford, muchas de ellas destinadas a los asentamientos de Magallanes, y 7.000 vaquillas de razas lecheras para mejorar la calidad del ganado en la zona centro sur del país.

Otro elemento novedoso, con la asistencia del INDAP, fue que dado el alto número de asentamientos que tenían acceso al mar y en ellos existían caletas de pescadores, se decidió organizarlos en cooperativas de pescadores artesanales constituyéndose 60 agrupaciones que incorporan a 7.700 socios.

Como la capacitación del campesinado era una necesidad impostergable, el INDAP creó 15 centrales de capacitación y la CORA creó cinco centrales adicionales, y se recurrió a la colaboración de entidades privadas que ayudaron activamente en estas materias. Debe destacarse entre ellas al Instituto de Educación Rural (IER), el Instituto de Promoción Agraria (INPROA), el Instituto de Capacitación Nacional (INACAP) organización que dependía de la CORFO, y el Instituto de Investigación y Capacitación en Reforma Agraria (ICIRA), entidad creada por un convenio entre la CORA y Naciones Unidas, en el que participaron destacados técnicos brasileños y chilenos, entre ellos el educador Paulo Freire.

Largo sería enumerar la cantidad de otras obras realizadas por los campesinos en esos años, en las que se encuentran caminos rurales, tranques, 43 canchas deportivas, centros comunitarios y otras obras de infraestructura productiva.

Finalmente es importante destacar la creación y el funcionamiento de la Sociedad Comercializadora de la Reforma Agraria, (SOCORA), que actuó exitosamente en las exportaciones que se realizaron desde los asentamientos de la reforma agraria.

## **La dignificación de la vida en el campo y el aumento de la producción**

Más que demostrada se encuentra la realidad que durante los años de la reforma agraria cambió radicalmente la situación de vida de los campesinos y sus familias. Esta mejoría, como equivocadamente se podría argumentar, no estaba solo concentrada en los campesinos que se incorporaron a los asentamientos, sino que a raíz de toda la legislación ya descrita, más las medidas de política agraria que fueron emprendidas por el ministro de Agricultura de la época, Hugo Trivelli. Unido al cambio de vida en las poblaciones rurales, y los incentivos que existieron tanto para los asentamientos como para los predios que no eran sujetos de reforma agraria, se logró un aumento sustantivo de la producción agropecuaria, rompiendo la negativa tendencia que se arrastraba por decenios en un sector agrícola que no era capaz de abastecer siquiera, los alimentos de mayor consumo en nuestra sociedad.

Es necesario analizar en detalle esta evidencia, ya que algunos detractores de la reforma agraria, han tratado infructuosamente de probar que durante los primeros seis años de reforma agraria la producción agropecuaria de Chile no mejoró.

Todos los estudios realizados por organismos nacionales e internacionales, independientes de los gobiernos de la época, han demostrado que la producción aumentó significativamente hasta el cierre del año agrícola en 1971.

¿Porque se produjo ese fenómeno que aparentemente contradecía las negativas predicciones de algunos?

La respuesta debe combinar una serie de elementos: primero, las políticas agropecuarias y de precios que se aplicaron durante esos seis años; segundo, la producción claramente incrementada en las tierras incorporadas a la reforma agraria, que no permanecían ociosas después del acto legal de la expropiación; tercero, el esfuerzo de los propietarios de tierras que comprendieron que si sus predios producían en forma más eficiente, tendrían una mejor consideración si la reforma agraria los llegase a afectar. Por una parte, podían, como fue el caso de las viñas y los huertos frutales de mayor productividad, no ser expropiados, como realmente ocurrió. Por otra parte, podían optar a la reserva de las 80 o las 320 hectáreas de riego básico, que les garantizaba la ley si sus predios estaban bien explotados y se respetaban las normas legales en el trato de sus trabajadores.

Esa fue la realidad experimentada durante esos seis años iniciales de la reforma agraria.

## **La resistencia a la reforma agraria**

Pretender que un proceso social, cultural, económico y político de la magnitud y envergadura de una reforma agraria y de un proceso masivo de organización sindical campesina no tendría dificultades, es no comprender como se desarrolla la vida en cada país.

Durante el periodo del presidente Frei Montalva existieron presiones para actuar en un sentido u otro. Se produjeron las primeras tomas de predios agrícolas, que fueron claramente desalentadas por las autoridades de la CORA estableciéndose el principio de: «tierra tomada= tierra no expropiada», y algunas huelgas campesinas. Actos de presión y resistencia de sectores patronales afectados, más una oposición permanente que ocupaba todos los medios de comunicación posibles, eran elementos con los que había que actuar cotidianamente.

El proceso, no obstante su complejidad estaba en marcha, y la aprobación de la ley de reforma agraria en julio de 1967 marcaba un hito que la historia recoge hoy en día.

Durante los primeros años la presión campesina era relativamente pequeña, ya que junto con aprobarse las leyes sociales que los beneficiaban, se estaba avanzando en las expropiaciones y en la organización sindical del campesinado.

Por su parte, las organizaciones patronales vivían un debate interno, en el que algunos optaban por oponerse a todo; otros por tratar de negociar que la nueva ley no afectase a quienes trabajaban adecuadamente las tierras. Pero este debate interno estaba dominado por la permanente campaña de prensa y de radio que trataba por todos los medios de cuestionar la reforma que se estaba iniciando.

Sería injusto ignorar la actuación de algunos dirigentes de las organizaciones patronales, quienes con un criterio más amplio y sin renunciar a sus postulados centrales, realizaron aportes importantes que perfeccionaron algunas de las medidas propuestas en el debate de la nueva ley. Pero como la reforma agraria seguía avanzando, ellos fueron sustituidos por dirigentes verbalmente más belicosos, que en realidad poco o nada lograron con esa actitud.

Fue en esta etapa en la que se desarrolla una nueva forma de resistencia, que consistía en hacer parecer que los propios campesinos de las tierras expropiadas se oponían a ello, y se organizaban para rechazar la instalación de

los asentamientos y la toma de posesión material por parte de la CORA de los predios expropiados.

Dos fueron los focos principales de dicha forma de resistencia, el primero ubicado en la provincia de Aconcagua, comuna de La Ligua, en donde se sometió a la expropiación el predio denominado Santa Marta de Longotoma de 26.000 hectáreas, que fue expropiado el 26 de agosto de 1965, bajo la causal del artículo 15 de la ley 15.020 por encontrarse en evidente mala explotación. Además de los estudios técnicos de la CORA se tomó nota de la carta enviada por prácticamente la totalidad de los campesinos de dicha hacienda, quienes solicitaron la expropiación de dicho predio.

Como se explicó, la CORA no podía tomar posesión material del predio, si no se completaban todos los trámites legales, que comprendían inscripción de derechos existentes, tasaciones de mejoras, e indemnizaciones a ser depositadas previamente en el Tribunal Agrario Provincial. Los abogados de la propietaria expropiada, siendo el principal un ex ministro de Hacienda del gobierno del presidente Alessandri, secundado por el senador de derecha de la zona, plantearon que la expropiación debía ser declarada nula y se negaron a aceptar cualquiera propuesta de avenimiento. Esta actitud provocó que el predio no pudiera ser explotado de inmediato, creando una situación de tensión con los propios campesinos del lugar.

Durante 1967 el Tribunal Agrario Provincial autorizó a la CORA a tomar posesión material del predio, situación que fue objetada legalmente por el abogado de la propietaria, elevando la tensión existente entre los campesinos del predio expropiado.

Esta realidad fue explotada políticamente, prolongando la situación, durante prácticamente dos años y meses, con los litigios en los tribunales. Ante ello, en enero de 1968, se toma la decisión de constituir el preasentamiento con la mayor parte de los campesinos del predio expropiado, provocando una reacción del sobrino de la propietaria, quien le corta el suministro de agua a los campesinos, generando una masiva protesta.

Tomando parte en de lo que estaba ocurriendo, los operadores políticos de quienes se oponían a la reforma, reclutan a un contingente de medieros y personas ajenas al predio expropiado y les prometen que, si se toman las casas patronales que los propietarios facilitarían para ello, y se manifiestan públicamente contrarios

a la creación del asentamiento, les donarían a cada uno de ellos casas y el goce de tierra que poseen los inquilinos.. Estas maniobras postergan la instalación oficial del asentamiento, la que finalmente se realiza en junio de 1968. Los propietarios continúan sus alegatos en la Corte Suprema, la que ordena en un trámite muy discutido, la restitución del predio a sus propietarios. La CORA obedece dicha orden, y entrega con un acta firmada la hacienda, sometiéndola al día siguiente a una nueva expropiación, que cumplía con todos los trámites establecidos en la nueva ley.

Los representantes políticos de la propietaria reclaman ante la Corte Suprema que se ha cometido desacato y que las autoridades de la CORA deben ser enjuiciadas. El presidente de la Corte Suprema cita al fiscal abogado de la CORA, y le expresa el desacato cometido. El fiscal lo escucha con calma y respeto, y cuando el presidente de la Corte termina su discurso le exhibe el acta de recepción de la hacienda firmada por el administrador de la propietaria expropiada, en la que se muestra que la hacienda fue legalmente restituida. Acto seguido le deja copia del acta de la nueva expropiación con el cumplimiento de todos los trámites exigidos por la Corte en su fallo.

Allí termina todo el proceso y los campesinos trabajadores de la hacienda que se habían plegado a los propietarios, abandonan dicho grupo y se convierten en asentados y futuros propietarios de sus tierras.

El ejemplo de Santa Marta de Longotoma se trató de replicar en la provincia de Linares, en donde se expropió en octubre de 1967 un predio en la comuna de Longaví, denominado «La Primera de Longaví», cuyo propietario era la «Sociedad Agrícola y Ganadera de Aysén, S.A.». Este predio fue expropiado por el artículo 6° de la nueva ley 16.640. Allí se había constituido el Sindicato Campesino Bernardo O'Higgins, compuesto por 184 trabajadores del predio, quienes solicitaron la constitución de un asentamiento.

Para intentar oponerse a ello, los sectores que rechazaban la reforma agraria, en los cuales participaba activamente el mismo senador de derecha comprometido en la fallida operación de Santa Marta de Longotoma, organizaron un sindicato paralelo al de los trabajadores integrándolo con algunos empleados de la hacienda, y trabajadores ajenos a ella, a los cuales se le había hecho la misma promesa no cumplida en Longotoma, de entregarles la casa y el cerco en propiedad, si resistían la toma de posesión material del predio.



Se produjo un enfrentamiento en el que resultaron 15 campesinos heridos, marcando así una etapa más agresiva de resistencia. No obstante, manteniéndose estrictamente apegada a los procedimientos legales, la CORA logró tomar posesión del predio y constituir el asentamiento según lo prescrito en la ley.

### **El asesinato de Hernán Mery**

Pero la semilla de la violencia había sido instalada, y así fue que el 30 de abril de 1970, habiéndose expropiado el fundo «La Piedad», también ubicado en Longaví, y después de haberse cumplido todos los trámites legales, y contando con la autorización expresa del Tribunal Agrario Provincial, se procede a tomar posesión material del predio expropiado en la mañana de ese día.

Para ello concurren el notario ministro de Fe, los funcionarios superiores de la CORA en la región, encabezados por el director zonal, el ingeniero agrónomo Hernán Mery, un fuerte contingente de Carabineros dirigidos por el general de la región, y numerosos campesinos que habían solidarizado con la constitución del asentamiento en dicho fundo.

Al interior de este se encontraba el propietario del predio acompañado de algunas personas contrarias a la idea de la reforma, y un grupo de obreros de áreas vecinas, a los que como se ha indicado, se les habían hecho ofertas de casas y sitios si se rechazaba la expropiación.

Luego de que Carabineros descerrajara el candado que cerraba la reja de acceso al predio, ingresó la comitiva descrita, y repentinamente emerge un individuo que desde atrás golpea con un garrote la cabeza del director zonal, quien cae y es ayudado por los funcionarios de la CORA presentes a trasladarlo al hospital regional, donde muere producto de la alevosa agresión.

El hechor huye del predio, ya que no era un campesino que trabajaba en él, y Carabineros procede a detener a diversas personas, entre ellos al propietario, quien ya tenía varios procesos y órdenes de detención pendientes por actos de violencia armada en la región.

La muerte de Hernán Mery conmueve a todo el país, ya que es la primera vez que una autoridad pública, en cumplimiento de una ley vigente, y después de cumplirse con todas las exigencias y plazos establecidos, acompañado de la fuerza

pública y del Ministro de Fe autorizado por el Tribunal respectivo, es agredido mortalmente por cumplir con su deber.

Más allá del acto criminal que sesga la vida de un funcionario ejemplar, lo que queda a la vista es que quienes se oponen a la reforma agraria y a los cambios que ella promueve, usarán todo tipo de recursos, incluida la violencia, para oponerse a lo que consideran injusto. La vigencia de la ley para ese tipo de personas, solo vale si sirve a sus intereses, y si no es así, cualquier forma de violencia es válida para oponerse.

Durante los años de la dictadura del general Pinochet, se presentará en forma dramática esta actitud, la que resultó en el asesinato de numerosos campesinos, que fueron masacrados por el solo hecho de haber confiado en las leyes que mejoraban su calidad de vida.

### **El contexto de la reforma agraria durante el Gobierno del Presidente Frei Montalva**

Al concluir el sexenio presidencial 1964-1970, se habían materializado diversas iniciativas ligadas a cambiar la realidad de la población campesina del país.

El conjunto de leyes que habían modificado los sistemas salariales, los derechos a organizarse, la alfabetización acelerada de niños y adultos, la promoción popular, ligada al concepto de organización social asociativa, cambió definitivamente la percepción de cuáles eran los derechos de los campesinos de tener acceso a una vida digna, lo que produciría beneficios de todo orden a la comunidad nacional.

Todo el proceso de reforma agraria y de organización sindical campesina, así como las cooperativas creadas y la incorporación de las mujeres a una vida laboral y social más directa se realiza, tanto en estos años como en los siguientes inmediatos, de acuerdo con el marco legal que fue construido en esta etapa de gobierno y que posteriormente trató de ser desmantelado por el gobierno dictatorial de 1974 a 1988.

Durante ese largo periodo se intentó crear la imagen de que la reforma agraria era algo negativo, que atropellaba derechos ancestrales de propiedad, que promovía la violencia al alentar a los trabajadores a organizarse, que las cooperativas eran una forma de marxismo, que en ellas se engañaba a los asociados, por lo que era mejor actuar solos e individualmente, en vez de asociarse a ellas.

En una palabra, durante casi 18 años se predicó en contra de las transformaciones ocurridas, pero la historia verdadera no puede ocultarse, Al cumplirse 50 años de la dictación de las dos leyes fundamentales del cambio social en Chile, ha surgido con gran fuerza el recuerdo de lo que ocurrió, las causas que lo motivaron, los métodos utilizados y los resultados obtenidos.

Qué duda cabe de que la dictación de la ley 16.640 y de la ley 16.625 de sindicalización campesina, crearon un clima de transformación que ha permanecido en la realidad rural del país, y que hoy en día, con la perspectiva del tiempo es posible mirar con serenidad.

Con ese criterio, es necesario analizar lo que sucedió en los años posteriores a lo ocurrido en el gobierno del presidente Frei Montalva.

### **El Gobierno del Presidente Salvador Allende**

Al analizar el tema de la continuación de la reforma agraria durante el nuevo gobierno, es indispensable recordar las condiciones en que este se inicia y en que se realizan las transformaciones contempladas en el programa de gobierno.

En la elección presidencial de septiembre de 1970, el senador Allende obtiene la primera mayoría relativa, con un 36.6 % de los votos emitidos, seguido por el ex presidente Jorge Alessandri, quien obtiene el 34.9 % de los votos, y el candidato de la Democracia Cristiana Radomiro Tomic, quien ocupa el tercer lugar con el 27,8 %.

El senador Allende supera por 39.338 votos al ex presidente, invirtiéndose lo ocurrido en 1958, cuando Alessandri superó al senador Allende por 33.338 votos. Como en ese tiempo no existía la segunda vuelta electoral, según la Constitución correspondía que el Congreso Nacional en pleno eligiera al presidente constitucional de Chile.

En un cuadro de enorme tensión, donde en los días previos a la decisión del Congreso Pleno se asesinó al Comandante en Jefe del Ejército general René Schneider para provocar un caos que impidiese la decisión del Parlamento chileno y evitara la elección constitucional del senador Allende, primera mayoría en la elección presidencial, la Democracia Cristiana, por el número de parlamentarios que mantenía en el Congreso, era el partido que finalmente decidiría quien gobernaría el país.

Para ello, la Democracia Cristiana, establece en su Junta Nacional que previo a la reunión del Congreso Pleno, el senador Allende y sus parlamentarios, deben aprobar en el Congreso Nacional, un compromiso denominado « Pacto de Garantías Constitucionales».

En este se dejó establecido que el nuevo gobierno respetaría la libertad de información sin interferencias, que la única fuerza armada del país eran las tres ramas de las Fuerzas Armadas y las de Orden y Seguridad como Carabineros y la Policía de Investigaciones; se consagró la garantía constitucional de mantener un sistema educacional independiente de cualquier orientación ideológica; la existencia y funcionamiento de la educación particular y el financiamiento por parte del Estado de aquella que no persiga fines de lucro; así como otras materias relacionadas con los derechos de los ciudadanos a no ser sometidos a presiones por parte de Estado.

Esta reforma constitucional aceptada por el senador Allende, fue aprobada en el Parlamento por amplia mayoría, lo que posibilitó la elección de Salvador Allende como presidente constitucional de Chile.

Como se recuerda, la instalación del nuevo gobierno estaba tensionada fuertemente por las diversas posiciones que existían respecto de lo que sería ese gobierno. Algunos aterrados por lo que temían que podría ocurrir abandonaron precipitadamente el país, otros pregonaban que se debía avanzar sin transar en nada y realizar la revolución que siempre habían postulado, la mayor parte de la ciudadanía miraba con expectación lo que ocurriría.

La reforma agraria no era el tema dominante en el debate de ese momento, ya que se daba por descontado que ella seguiría siendo impulsada por el nuevo gobierno. La pregunta era ¿cómo se haría aquello?

Si se mira con la perspectiva del tiempo pasado, la reforma agraria en el periodo del presidente Allende, tuvo una orientación muy diferente a lo ocurrido durante el gobierno del presidente Frei Montalva. Si bien se caracterizó por una aceleración muy fuerte de las expropiaciones de tierras y la constitución, también muy incrementada, de la organización sindical campesina, la forma de tratar las tierras expropiadas y las condiciones productivas de ellas no logró una mínima coordinación entre las autoridades e instituciones responsables de ello.

Durante el periodo del presidente Allende se expropiaron casi el doble de las hectáreas que se habían sometido a la reforma agraria en los seis años

anteriores. En el gobierno de Frei Montalva se expropiaron 3.5 millones de hectáreas, mientras que durante la etapa del presidente Allende se expropiaron 6.5 millones de hectáreas, alcanzado a 10 millones el total de hectáreas expropiadas al momento del golpe de septiembre de 1973.

En estas hectáreas se encontraban 100.000 familias campesinas, y además existían 200.000 trabajadores organizados en sindicatos campesinos.

Uno de los primeros problemas que se apreciaron en ese periodo, fue que el INDAP, que había sido altamente eficiente en la organización de los campesinos en los años anteriores, se vio involucrado en un proceso de ocupaciones de tierras que se masificó de tal modo que no podía ir acompañado por una organización adecuada de la producción, tanto en los predios ocupados como en la tierra expropiada por la CORA, además de no poder legalizar adecuadamente gran parte de las tierras sometidas a expropiación, lo que fue aprovechado posteriormente por la dictadura para devolver dichos predios a los propietarios expropiados.

Un segundo problema surgió con la decisión de la CORA de no crear ningún nuevo asentamiento, ya que, según sus ideólogos, ello contribuiría a difundir la propiedad privada, y por lo tanto estaría en contra del pensamiento revolucionario prevaleciente en algunos miembros del nuevo gobierno.

Esta decisión, resistida por los campesinos de los predios expropiados, contradecía lo que había sido, y seguía siendo, su fuerza motivadora principal, que era «la propiedad de la tierra para el que la trabaja».

Para enfrentar esta situación, se decidió crear tres tipos de estructuras que existirían en el plano de la reforma agraria: los Consejos Campesinos, los Centros de Reforma Agraria (CERAS), y los Centros de Producción (CEPROS). Junto a ellos seguían funcionando los asentamientos y sus sociedades agrícolas de Reforma Agraria creadas por la ley de reforma agraria vigente.

Toda esta nueva estructura, salvo los asentamientos ya creados se realizó mediante decretos ministeriales. En ningún momento se intentó proponer al Parlamento alguna modificación a la ley 16.640, con la idea de que probablemente esta nueva estructura no sería aprobada por las mayorías que existían en dicho parlamento.

Esa apreciación era correcta, ya que quienes habían propiciado y apoyado la dictación de la tan estudiada ley de reforma agraria vigente, no aceptarían que el objetivo de entregar tierra en propiedad individual y/o cooperativa a los

campesinos, fuera distorsionada por la idea de que hacerlo sería crear «nuevos pequeños burgueses», y por lo tanto debería evitarse.

Esta forma de aplicar la reforma agraria, no obstante la acelerada expropiación a la que se sometían muchos fundos y haciendas, que era acompañada de numerosas tomas de fundos por los campesinos que querían verse beneficiados por la entrega de esas tierras, al no crearse una figura jurídica legalmente válida, dejaba en una indefinición muy negativa las decisiones de producción en las tierras que se encontraban expropiadas. Lo anterior, unido al clima prevaleciente por las tomas indiscriminadas de tierras, hizo caer violentamente la producción de alimentos en los años 1972 y 1973, uno de los argumentos utilizados por quienes preconizaban el golpe de Estado que se materializó en septiembre de 1973.

Más allá de las opiniones que se puedan expresar respecto de lo ocurrido durante los años 1971-1973, al observarse en el tiempo lo sucedido se debe concluir que la reforma agraria fue profundizada durante el gobierno del presidente Allende, que la organización sindical creció en forma exponencial, pero que los métodos utilizados, y las propias divisiones y contradicciones al interior de dicho gobierno, no produjeron los resultados esperados, y que la reforma agraria fue interrumpida por un golpe de Estado que, entre otras violaciones ocurridas, se ensañó con muchos campesinos, quienes lealmente había creído y esperado que el imperio de una ley que tanto habían deseado, les traería resultados positivos en sus vidas.

### **La contra reforma de la dictadura**

Al producirse el golpe de estado, la intención de sus autores y sobre todo de los instigadores intelectuales del mismo, fue deshacer lo que se había realizado en el gobierno anterior, alcanzado en algunos casos a afectar lo que se había realizado en el gobierno del presidente Frei Montalva, como lo fue la reforma agraria.

No obstante lo anterior, las primeras declaraciones afirmaron que se respetaría lo establecido por la ley de reforma agraria vigente, con lo que sus autores se enfrentaban a una complejidad adicional, al tener que funcionar en un régimen de fuerza sin legalidad reconocida.

Sin embargo, al pasar los días, se vio que la idea era restituir la mayor cantidad posible de tierra expropiada, muy en especial aquella no debidamente inscrita en el Conservador de Bienes Raíces y que por lo tanto no existía un título efectivo de propiedad en manos de la CORA. Esto se había producido, ya que al intensificarse las tomas de predios, la CORA trataba de resolver muchos de esos casos expropiando las tierras ocupadas, y como en varios de ellos no estaban contemplados las causales de expropiación establecidas en la ley, dichos predios con un acuerdo de expropiación tomado, eran dejados sin mayor acción jurídica, con la expectativa de realizar el traspaso legal más adelante.

Simultáneamente se comenzó a perseguir a los dirigentes de los sindicatos campesinos, Consejos y cualquier otra organización que se hubiese constituido en el medio rural, desmantelándose los sindicatos y prohibiéndose cualquier reunión, deteniendo a los que se atreviesen a contradecir dicha normativa.

Unido a ello, se encontró que durante el periodo del presidente Allende no se habían constituido asentamientos en las nuevas tierras expropiadas, por lo que no existía la obligación legal de entregar la propiedad a los campesinos. Dicha obligación solo era válida para los predios expropiados en el periodo del presidente Frei Montalva.

### **Los tres tercios de la tierra expropiada**

Como se indicó, al momento del golpe de Estado se encontraban expropiadas 10 millones de hectáreas, en las cuales habitaban 100.000 campesinos.

Esta cifra de tierras en poder de la CORA fue dividida en tres tercios. El primero de ellos, las tierras donde estaban los asentamientos del presidente Frei Montalva; el segundo tercio, las tierras que fueron devueltas sin más trámite a los antiguos propietarios expropiados, en las que no se habían completado los trámites del traspaso de propiedad; y el tercer tercio, la tierras que se reservó la CORA para sí, en donde estaban las haciendas expropiadas más grandes y valiosas, como la Hacienda Ñuble Rupanco en Osorno, la Hacienda Cameron en Magallanes y numerosos predios agrícolas en todas las regiones del país.

La pregunta es ¿qué se hizo en cada caso con esas tierras?

El primer tercio, fue asignado en unidades individuales, según establecía la ley a los campesinos que se encontraban en los asentamientos. En total se

asignaron cerca de 40.000 parcelas, en las que se incluyeron varias personas afectas al nuevo régimen y que no eran campesinos propiamente tal.

En las parcelas entregadas a los campesinos, se les indicó el monto total de la deuda que adquirirían, señalándoles que debían pagar una cuota anual por dicho valor, y en caso de no cumplirse los pagos, ellas serían rematadas. Se agregó, además, que la CORA ya no les prestaría asistencia técnica, ni créditos, ni apoyo a sus cooperativas ya fuesen locales o regionales, todas las cuales fueron disueltas en ese periodo.

En una palabra, eran propietarios y ahora se las debían arreglar por su cuenta sin ningún apoyo del Estado.

Esta fue una hábil maniobra para que los campesinos se desprendieran de las tierras que les fuesen asignadas, ya que siendo muchos de ellos semi analfabetos y sin contar con una asesoría técnica indispensable, fueron forzados a desprenderse de las tierras asignadas, las que en numerosos casos fueron intercambiadas por una camioneta o algún bien de corta duración.

Aunque ha sido imposible realizar un catastro ordenado de lo que ha ocurrido, porque no se ha podido efectuar en todos estos años un Censo Agropecuario y Forestal completo, se aprecia una importante cantidad de tierra perdida por los campesinos. Lo que sí se puede mostrar con cierta seguridad, es que continúan como propietarios, ya sea los asignados originales o sus descendientes, alrededor de unos 30.000 parceleros de la reforma agraria.

Ellos se encuentran en los valles de Lluta y Azapa en Arica, en el valle del Choapa, en las grandes haciendas expropiadas de Aconcagua, como Pullally, Santa Marta de Longotoma y otras; Culiprán y Popeta en Melipilla; numerosos campesinos en la región de O'Higgins, Colchagua y Cardenal Caro; los campesinos de Curicó, Lontué, Talca, Linares, Chillán, Arauco, Biobío, Temuco, Valdivia, Osorno y los ubicados en las tierras asignadas de la región de Magallanes.

En la imposibilidad de nombrarlos a todos, es importante dejar establecido que la mayoría, de ellos conforman lo que hoy se llama la Agricultura Familiar Campesina, donde junto a otros pequeños productores, aportan cerca del 60 % de los productos hortícolas y cereales que se consumen en el país hoy en día.

Cualquiera sea el juicio que se quiera formular sobre la ejecución de la reforma agraria, no puede ignorarse la presencia de miles de familias y de sus descendientes, quienes no podrían existir hoy en día, en la forma en que se



encuentran, de no haber existido la reforma agraria que les abrió un camino que en el pasado estaba totalmente vedado para ellos.

El segundo tercio fueron las tierras devueltas a sus propietarios principalmente durante los años 1974 y 1975, fundándose en el hecho de que no se había inscrito legalmente la propiedad de dichas tierras a nombre de la CORA. No obstante haberlas expropiado, no se había procedido a registrar la titularidad de dichas tierras y de las aguas correspondientes en los registros de los Conservadores de Bienes Raíces, con lo que se podía argumentar, como efectivamente lo hicieron los abogados de los que habían sido expropiados, que no había desaparecido la titularidad del dominio de dichas tierras de parte de los afectados por las expropiaciones

La devolución de estas tierras no fue un proceso simple y tranquilo, ya que muchos de esos predios se encontraron con su producción interrumpida y con deudas, y en muchos casos se produjo una persecución abierta a los campesinos que habían celebrado la expropiación, originándose en varios de ellos, las víctimas que fueron ultimadas por la dictadura, con la clara y directa complicidad de quienes los denunciaron y luego se esfumaron, dejando como autores de los crímenes a los funcionarios, principalmente Carabineros, que ejecutaron dichas órdenes y han debido pagar por los crímenes cometidos.

El tercer tercio se lo reservó la CORA para sí misma con el propósito de transferir muchas de esas tierras a las Fuerzas Armadas, principalmente el Ejército y a otras entidades, que efectuaron traspasos no transparentes que despojaron a los campesinos de las tierras, y permitieron el enriquecimiento de quienes operaron dichas transferencias.

El caso más relevante sin duda ha sido el que ocurrió con la hacienda Ñuble Rupanco, en donde las 47.000 hectáreas que se encontraban expropiadas y en las cuales se habían instalado 750 campesinos en los asentamientos, creados y a los que debía otorgárseles los títulos de propiedad. Al ocurrir el golpe se procedió a despojar a los campesinos de esos derechos y se utilizó la propiedad de la hacienda para realizar transacciones que enriquecieron a los que eran responsables de operar esas tierras por parte del Estado.

Sería largo detallar todos los casos en los que se cometieron abusos y actos reñidos con la ética por parte de funcionarios del Estado, pero al analizar lo ocurrido, no obstante el tiempo pasado, no puede ocultarse lo que se hizo y que

merece un repudio cualesquiera sean los argumentos que se intenten formular para justificar y avalar los atropellos cometidos.

### **La violación flagrante de los derechos humanos en el campo**

El análisis de lo ocurrido con el proceso de reforma agraria no puede concluir sin mencionarlo que sucedió durante la contra reforma con centenares de campesinos y sus familias perseguidos, despedidos, torturados, asesinados y hechos desaparecer en forma criminal.

Algunos han tratado de justificar lo ocurrido argumentando que el sufrimiento de quienes fueron expropiados, justificaría lo que sucedió. Otros mencionando los resultados económicos obtenidos durante la década de los años ochenta, en los que se aprecia un aumento sostenido de la producción agropecuaria, indicando que los «sacrificios» a los que fueron sometidos algunos, en particular los perseguidos por el régimen imperante, se justificaban a la luz de los resultados obtenidos.

Cualquiera sea el intento de justificar los horrores de lo ocurrido, no resiste argumentación ética alguna.

Todos esos actos fueron violaciones gravísimas a los derechos humanos de los campesinos. Quienes fueron asesinados y luego ocultados arrojándolos en los hornos de Lonquén, ellos son todos campesinos de la reforma agraria de la zona de Paine en la Región Metropolitana de Santiago. Situaciones similares se encuentran desde La Serena al sur, como en Curicó, Linares, Chillán, BioBío, Arauco, Temuco, Valdivia, Osorno y Puerto Montt, por nombrar algunos lugares donde ocurrieron las mayores violaciones a los derechos humanos contra campesinos.

Pero esos crímenes no bastaron para calmar el afán de venganza que motivaba a algunos.

### **El Decreto Ley 208**

No satisfechos con la impunidad lograda por los crímenes cometidos, el gobierno de la dictadura publicó un decreto que permanece como un testimonio de vergüenza de lo realizado en esos años, fue el decreto de la venganza y el

escarmiento, el Decreto con Fuerza de Ley 208, dictado el 17 de diciembre de 1973, pocos meses después del golpe de Estado.

Ese decreto originado bajo la euforia de lo ocurrido con el golpe, muestra claramente que quienes inspiraron la dictación del mismo, fueron quienes señalaron a los campesinos que había que perseguir; fueron personas que habían sido afectadas por la reforma agraria, por la sindicalización campesina y por el surgimiento de una nueva forma de vida y relación entre los trabajadores y los propietarios de las tierras agrícolas.

Como la realidad mostraba el surgimiento de una nueva forma de vivir, intentaron aplastarla castigándolos públicamente. Así, quienes habían osado asumir cargos de dirigentes en los asentamientos, sindicatos, consejos campesinos o cualquier forma de organización fueron declarados expresamente fuera de la ley de reforma agraria, al indicarse que quienes hubiesen participado en tomas de predio no podrían postular a la asignación de tierras de la reforma agraria.

Esta simple formulación, quedó entregada a los nuevos funcionarios de la CORA nombrados por la dictadura, quienes inescrupulosamente, bajo una simple declaración producida y firmada por ellos mismos, excluyeron 5.000 campesinos de los derechos que tenían de ser beneficiados por la ley de reforma agraria.

Muchos de ellos y sus familias, fueron lanzados a la calle y debieron emigrar con grandes sufrimientos adicionales de los predios donde habían vivido durante toda su existencia.

Fue un intento final de indicarles que, aunque hubiese desaparecido el inquilinaje o la antigua sumisión de los trabajadores ante los propietarios de las tierras, ellos aún podían dominarlos, introduciendo el temor de que los podrían seguir persiguiendo y manipulando, aunque las leyes indicaran otra cosa. Este miedo persistió por un periodo, incluso cuando se restituyó la democracia en el país; inicialmente muchos de ellos se negaron a declarar lo que les había ocurrido ante el temor de sufrir nuevas represalias.

Pasados algunos años, se rompió dicho temor y así se ha podido conocer y actuar en la persecución de los delitos cometidos, y reparar en parte a quienes fueron exonerados tan injustamente. Pero muchos campesinos que debieron ser beneficiados por la reforma agraria, no pudieron lograrlo al ver interrumpido violentamente el sistema democrático en Chile.

## **Las consecuencias de la reforma agraria para el país**

El proceso de la reforma agraria, la sindicalización campesina y las demás leyes que cambiaron positivamente la forma de vida en el agro chileno, ha sido uno de los mayores cambios sociales, económicos y culturales experimentados en la historia de nuestro país.

La consecuencia más relevante y positiva, fue que restauró definitivamente la dignidad de los trabajadores del campo, liberándolos de una semi esclavitud a la que estaban sometidos debido a los sistemas de trabajo, la legislación imperante y el modo de ser tratados por más de 100 años.

A partir de la reforma agraria, nunca más volvió a existir el sistema de inquilinaje, los trabajos de sol a sol sin remuneración en dinero, y menos el pago de horas extraordinarias trabajadas.

Con ello se liberaron de la sumisión a la que estuvieron sometidos por generaciones, cuando tenían que enviar a un hijo u otro pariente cercano a trabajar como un «obligado» en las épocas de mayor demanda de trabajo, so pena de ser expulsados del fundo y de la precaria vivienda en que moraban. Por otro lado cumplir significaba privar con esas decisiones, la posibilidad de que sus hijos pudiesen continuar con sus estudios en las pocas escuelas primarias que existían antes de la reforma agraria.

Del mismo modo pudieron alfabetizarse, y educar a sus hijos en los cientos de escuelas rurales que se instalaron producto de la reforma agraria, incorporarse a las denominaciones religiosas que libremente optaban, lo que antes les estaba vedado en los fundos y haciendas.

Vieron como sus esposas o compañeras, recibieron educación y apoyos para poder contribuir en forma más directa y eficiente a mejorar las condiciones de vida de sus familias.

Desde la época de la reforma agraria, pudieron participar libremente en las decisiones de sus comunidades y municipios, elegir a alcaldes, concejales, diputados, senadores y presidentes de la República, gracias a que se eliminó la manipulación que existía en los fundos y las haciendas para decidir a quién elegir, pues desaparecieron los métodos que los forzaban a concurrir a sufragar por quien decidía el dueño del predio.

Con la reforma agraria surgieron cientos de villorrios agrícolas en todo el territorio nacional, al construirse viviendas en las tierras de la reforma agraria, ya que nunca antes se permitió que un trabajador pudiese construir su vivienda en los terrenos de los propietarios del fundo o la hacienda. Además, al no poder acreditar propiedad de un pedazo de suelo, los campesinos no podían recibir los subsidios públicos que permitían acceder a una vivienda digna, con luz, agua potable y los servicios mínimos de salubridad, que hoy pueden disfrutar.

En una palabra, los campesinos y sus familias cambiaron para siempre su forma de vida, lo que les ha permitido educar a sus hijos y nietos, muchos de los cuales hoy en día son profesionales, descendientes directos de inquilinos o de trabajadores sin tierra en el pasado. Algunos, pretenden desconocer los cambios realizados, argumentando que el paso del tiempo podría haber permitido cambiar por si solo las precarias condiciones de la población campesina, sin mencionar, que ese mismo argumento se había utilizado por decenas de años para perpetuar el sistema de sumisión a que estaban sometidas las poblaciones rurales del país, y que cuando quienes así argumentan tuvieron la posibilidad de hacerlo, no lo hicieron.

La evaluación económica de lo ocurrido, también experimentó un cambio sustantivo producto del proceso de reforma agraria.

Chile, de ser un país donde existían numerosos latifundios improductivos, y en donde la tierra ociosa no pagaba ni siquiera impuestos, se convirtió de importador neto de alimentos de primera necesidad que podían ser producidos internamente, con la misma tierra, agua y clima que hoy existe, en un exportador de miles de millones de dólares de productos agropecuarios y forestales. El latifundio improductivo fue erradicado, y hoy en día las tierras deben producir lo que la técnica moderna les permite aportar; lo que no se habría podido realizar si no se hubiese erradicado para siempre el sistema de propiedad y explotación imperante antes de la reforma agraria.

Discutir que ese tipo de latifundio se habría extinguido por si solo en el tiempo, es pensar que los privilegios que benefician a unos pocos, se extinguen por si solos. Es un argumento que no resiste análisis sociológico ni económico alguno. Las transformaciones en cada sociedad ocurren cuando se generan fuerzas que impulsan y obligan a los cambios, no por la pasividad de actuar ante las injusticias o las realidades estáticas inadecuadas de cada sociedad.

No hay duda de que durante la dictadura, a partir de los años ochenta, se produjeron aumentos de producción, pero ello se dio en el marco de lo que ya había ocurrido en el medio rural chileno. Desconocerlo implica no comprender que los factores estructurales que habían inhibido el desarrollo social y productivo del país, habían disminuido con el proceso de reforma agraria, y que incluso la contra reforma llevada adelante en la dictadura no había podido ignorar lo ocurrido en los campos del país.

Los gobiernos democráticos y constitucionales de los tres presidentes que antecedieron al golpe de Estado, los presidentes Jorge Alessandri, Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, manifestaron expresamente la necesidad de realizar la reforma agraria en Chile.

El primero de ellos, no obstante ser un representante de la derecha chilena, propuso y dictó la primera reforma constitucional para expropiar las tierras necesarias para la reforma agraria, pagando en bonos y a plazos dichas expropiaciones. Además, promulgó la primera ley de reforma agraria del país en 1962, la ley 15.020, creando la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y dotándola de facultades amplísimas de expropiación de predios incultos o mal explotados, y también creó el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), entidad que ha jugado un papel muy relevante en la promoción de la organización campesina y en el apoyo a los pequeños agricultores.

El presidente Frei Montalva, dicta una nueva reforma constitucional que amplía los plazos de pago de las tierras a expropiarse, y dicta nueve leyes entre las que destacan la nueva ley de reforma agraria 16.640, que marca realmente el proceso de reforma chileno, la ley de Sindicalización Campesina 16.625, y ocho leyes más que cambian la realidad laboral y social del campo chileno. A ellas se deben agregar 16 decretos con fuerza de ley dictados en los seis meses posteriores a la promulgación de la Ley 16.640.

En suma, todo el conjunto de normas legales que posibilitaron la realización de la transformación de la realidad rural del país fue dictado en el gobierno del presidente Frei Montalva.

El presidente Salvador Allende, profundiza la reforma agraria y la sindicalización campesina, acelerando ambos procesos, los que permiten, al ocurrir el golpe de Estado, contar con 10 millones de hectáreas incorporadas a la reforma agraria.. Se crean formas distintas de organización en los predios

expropiados, organizándose Consejos Campesinos, Centros de Reforma Agraria y Centros de Producción, y se duplica la cantidad de trabajadores sindicalizados gracias a la ley dictada tres años antes, elevándose de 100.000 campesinos sindicalizados a diciembre de 1970 a 200.000 en septiembre de 1973.

La dictadura del general Pinochet intenta la contra reforma, devolviendo un tercio de lo expropiado a sus antiguos propietarios, asigna otro tercio , a cerca de 40.000 campesinos, de acuerdo a lo establecido en la Ley 16.640, , y se reserva el otro tercio, para distribuirlos según su propio criterio, entre entidades o personas vinculadas a su gobierno, ya sea a través de remates de las tierras más ricas expropiadas, o de transferencias directas a instituciones o entidades cercanas a su régimen. Elimina las leyes de reforma agraria 16.640 y de sindicalización campesina 16.250, dicta el decreto ley 208 para excluir a los dirigentes de los asentamientos, sindicatos y consejos campesinos de las asignaciones de tierras, y se encarcela y asesina a numerosos campesinos incorporados a la reforma agraria, muchos de los cuales, aun figuran como detenidos desaparecidos.

Esta es la síntesis de lo que ocurrió en Chile con el proceso de reforma agraria y sindicalización campesina, que al cumplirse los 50 años de la promulgación de la Ley 16.640, se conmemora como el cambio más profundo de la realidad cultural, social, y económica en la historia del país que al eliminar el vasallaje del inquilinaje y terminar para siempre el latifundio improductivo, cambió la suerte de miles de chilenas y chilenos que vieron reconocida su dignidad atropellada por decenios de sometimiento, incorporándose plenamente a una vida mejor en su propia patria, y permitiendo que la agricultura chilena pudiese producir adecuadamente lo que sus recursos naturales le permitían y que antes no lo había podido realizar por las trabas existentes sostenidas por los intereses que impedían que se cumpliera ese destino.





# A 50 años de la Reforma Agraria en Chile: reflexiones y algunas lecciones

*Alberto Valdés\**

## 1. Introducción

La Reforma Agraria llevada a cabo en los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende fue un huracán político, con profundas repercusiones económicas y sociales, del que surgen lecciones importantes en relación al diagnóstico y al diseño de políticas públicas. Se expropiaron 5.500 fundos con un total de 9,5 millones de hectáreas, la mitad de la superficie agrícola del país. En la actualidad, es un proceso histórico prácticamente desconocido por los jóvenes, por lo que aplaudo la iniciativa de realizar un esfuerzo de diagnóstico histórico cincuenta años después. Sin embargo, este desconocimiento no es atribuible a la ausencia de literatura sobre el tema; como se observa en las referencias de este artículo, que no pretenden ser exhaustivas, la reforma agraria generó una colección considerable de estudios retrospectivos bajo una amplia gama de perspectivas y enfoques, con desacuerdos respecto a su impacto. Esta literatura incluye a varios analistas extranjeros, en mi opinión, los más sólidos conceptualmente.

A grandes rasgos, la reforma agraria se puede dividir en cuatro periodos, cada uno con un foco político y un programa de implementación diferente: Jorge Alessandri (1962-1965), Eduardo Frei (1965-1970), Salvador Allende (1971-1973), y la llamada Contra Reforma de Augusto Pinochet (1974-1978). Pero el germen de la reforma agraria se gestó mucho antes, en la década del Cincuenta.

Dadas las circunstancias políticas a mediados de los años Sesenta, concluyo que, por buenas o malas razones, una reforma agraria surgía como un fenómeno políticamente inevitable. Había amplio apoyo político para hacerla, tanto en la izquierda y en el centro político de Chile, como también entre técnicos de Naciones Unidas, de la Alianza para el Progreso, del cardenal Raúl Silva Enríquez y del Episcopado Católico, numerosos académicos e incluso algunos agricultores. Para algunos, era aceptable para evitar cambios revolucionarios y el avance del comunismo.

---

\* Investigador Asociado, Universidad Católica de Chile. Doctor en economía de London School of Economics, Master en economía de la Universidad de Chicago, ingeniero agrónomo de la Universidad Católica de Chile.

Es pertinente tratar de rescatar el contexto sociopolítico nacional e internacional en los inicios de los Sesenta, respecto a lo cual la obra de Hunneus y Couso (2016) es un gran aporte. Es indudable que el presidente Frei Montalva logró un liderazgo notable en condiciones extremadamente complejas en el escenario sociopolítico de Chile, en medio de la Guerra Fría, la Revolución Cubana, la crítica que la Iglesia Católica bajo el papa Pío XI levantaba contra el liberalismo capitalista, el rápido aumento de la votación popular en la Democracia Cristiana (DC) y la izquierda después de 1958, y la confrontación partidista entre ambas. Hay que destacar la trama ideológica en la DC en una matriz de compromiso con una democracia política, con inspiración cristiana influida por el pensamiento francés de posguerra. Un segmento de los ideólogos democratacristianos postulaba el comunitarismo, distinto del socialismo comunitario impulsado por otros grupos en el mismo partido. Ambas vertientes concordaban en oponerse a la propiedad estatal de medios de producción, pero también se resistían a la propiedad privada absoluta, promoviendo la participación directa de los trabajadores en la gestión de las empresas, donde el Estado asume un papel planificador, orientador y ejecutor de grandes obras públicas. Las discrepancias y eventual ruptura ideológica interna en la DC sobre la vía no capitalista al desarrollo, conducen a una división del partido y a la creación del MAPU y de la Izquierda Cristiana como partidos independientes.

Un elemento crucial que impulsó la reforma agraria en la presidencia de Frei Montalva fue la doctrina de que la propiedad agrícola debía cumplir «una función social», bajo la cual el empresario agrícola estaría sujeto a explotar su campo de la manera más conveniente para la sociedad, como condición para no ser expropiado. Esta determinación, en conjunto con la aprobación del «pago diferido» por el 90 % del avalúo fiscal vigente de la propiedad, en bonos hasta 30 años plazo (Ley 16.640), representó un cambio fundamental en el concepto de seguridad de la propiedad de la tierra agrícola.

Sin embargo, a pesar del apoyo político a comienzos de su presidencia, más allá del objetivo central de eliminar el «latifundio» y el sistema de inquilinaje, había poca claridad acerca del modelo de empresa agrícola a implementar bajo la reforma, tanto al inicio como meta final, como también acerca de su escala, más allá de la aspiración de establecer cien mil pequeños propietarios (anunciado por el ministro Trivelli), lo que no se cumplió. El proceso de tramitación de la ley en el Congreso (Ley 16.640, aprobada en 1967) estableció los límites y condiciones

para expropiar la tierra, autorizando a la CORA a expropiar fundos de más de 80 hectáreas de riego básico, cualquiera fuera su forma de gestión y productividad, y asimismo para expropiar tierras consideradas abandonadas o mal manejadas. Es interesante señalar que el proyecto original no contemplaba eximir de la expropiación a ciertas propiedades de sociedades anónimas, por ejemplo, el caso de empresas vitivinícolas de gran escala. Posteriormente, se hizo una excepción ante la protesta de sus dirigentes por lo que anticipaban haría insostenible la sobrevivencia de una industria con gran potencial de exportación.

En ausencia de una discusión pública y amplia acerca de opciones relevantes, no encuentro evidencia de un debate estructurado y público acerca del modelo de unidad de explotación a implementar bajo la reforma en su inicio, ni en su etapa de consolidación. El debate en el Congreso durante el trámite de la nueva ley tampoco esclarece un compromiso acerca del modelo de explotación a implementar. La impresión es que fue un debate interno dentro de los ejecutivos de la CORA y del Ministerio de Agricultura y un pequeño segmento de la Democracia Cristiana. Es pertinente destacar que no existía un modelo internacionalmente reconocido de reforma agraria, aunque a grandes rasgos predominaban dos enfoques: el de propiedad estatal o colectivos en países bajo regímenes socialistas, y el de pequeños agricultores en propiedad privada. En Chile, más allá de declaraciones de intenciones del ministro Trivelli y del presidente Frei, interpreto esta ambigüedad durante la campaña electoral y bajo su gobierno como un reflejo de una división ideológica de opiniones al interior de la DC respecto a qué tipo de «empresa campesina» adoptar. Esta dimensión es importante, pues creo que fue influyente en la «ruta» que tomó la CORA respecto al modelo de reforma agraria, más allá de una declaración formal de crear el sistema de asentamientos como un prototipo transitorio.

## **2. ¿Cuáles eran los principales fundamentos que impulsaban una reforma agraria en los años Sesenta?**

En el debate público de los años Sesenta, previo a su implementación, se dio gran preponderancia al bajo desempeño productivo de la agricultura en los últimos años, y sus consecuencias en una alta dependencia de alimentos importados. La reforma agraria sería la vía para elevar la productividad y la producción agropecuaria. Pero en la visión de diversos analistas, aun hoy, la fundamentación profunda era más amplia; la reforma buscaba la liquidación del «latifundio»

como estructura y con ello la eliminación de una clase social dominante, y como lo plantea Lehman (1971), un cambio profundo en las relaciones de poder entre las clases sociales. Sin restar méritos a la propuesta de realizar una reforma agraria —la que apoyé—, esta versión del latifundio, a mi juicio, pretende ignorar que la situación en los años Sesenta respecto de la estructura agraria era ya significativamente diferente a la de treinta años atrás. Prevalecía la concentración de la propiedad, pero respecto a la tendencia, por simple subdivisión de los campos por herencia y compra-venta natural, el «latifundio» (la hacienda) prácticamente había desaparecido. Aparte de casos excepcionales anecdóticos, como la hacienda Ñuble Rupanco y campos extensos en Magallanes y algunos otros de gran escala, y descontando campos en terrenos cordilleranos de escaso valor productivo y comercial, en su gran mayoría lo que existía eran «fundos». Su carácter como estructura productiva, social y cultural evolucionaba con clara tendencia hacia una estructura de empresa comercial. Y el planteamiento de los '60, en que la reforma agraria iba a representar «la transformación más profunda de la sociedad chilena» (Colodro, 2017), me parece una exageración. Pudo ser el caso en algunas zonas rurales agrícolas, pero no para la mayoría de la población que ya vivía en áreas urbanas y su fuente de trabajo e ingreso no dependían de la agricultura.

Pero esta argumentación no resta peso a los siguientes objetivos para iniciar la reforma agraria, aparte del objetivo productivo: (a) una motivación fundamental, y a mi juicio genuina, fue eliminar la excesiva dependencia del inquilino con el patrón del fundo. Una relación patrón-cliente por la cual el inquilino establecía una relación a largo plazo, a menudo hereditaria, y con residencia en el fundo; (b) eliminar el control político del voto del trabajador agrícola por parte de los patrones; (c) ser un medio de redención social del campesino, en términos de dignidad, mayores ingresos y meta social, y también contribuir a frenar el germen de una revolución; y (d) la perspectiva política. Veamos brevemente estos cuatro objetivos sociopolíticos:

(a) La excesiva dependencia del inquilino con el patrón del fundo. En la agricultura, la población estaba conformada por la fuerza laboral contratada, compuesta por inquilinos, voluntarios, afuerinos, personal técnico (tractoristas, mayordomos, otros), más los medieros, los dueños del fundo (patrones) y una alta proporción en agricultura familiar independiente o pequeños propietarios. Recordemos que la reforma agraria de Frei Montalva se focalizó exclusivamente

en los inquilinos, los trabajadores permanentes del fundo, que eran remunerados con salario en dinero y «regalías» que incluían la casa, un huerto, una chacra o ración, derechos de talajes y pan. De acuerdo a una encuesta representativa de inquilinos en el Valle Central en 1962, el ingreso por «regalías» representaba aproximadamente un 50 % del ingreso total del inquilino (Valdés, 1971). En la mayoría de los casos, vivía en una casa dentro del fundo y en muchos casos la escuela para sus hijos también estaba en el fundo. Dada la deficiente conectividad respecto a transporte público y la ausencia de telefonía, estaba aislado del mercado laboral más amplio, a lo que se sumaba una muy deficiente oferta escolar cercana a sus residencias, restringiendo sus oportunidades y generando una excesiva dependencia respecto al patrón. No es posible generalizar, pero hay evidencia de que el trato de los patrones hacia los inquilinos fluctuaba desde algunos con un trato duro, poco digno, injusto, hasta otros realmente preocupados por el bienestar del inquilino y su familia. En todo caso, en la mayoría de los fundos la opción de que el inquilino viviera fuera no era factible, considerando la falta de infraestructura, caminos y locomoción para movilizarse día a día entre el pueblo y el trabajo. Planteo la interrogante desde el punto de políticas públicas: ¿era falla del mercado (los fundos) o falla del Estado el desarrollar la infraestructura de caminos, escuelas y centros de salud en zonas agrícolas?

(b) Libertad electoral del inquilino. Un hecho muy significativo en esta dirección fue la Ley Electoral aprobada en 1958, previo a la reforma agraria, que implementó la «cedula única», reduciendo significativamente el control político del voto, lo que se reflejó en las siguientes elecciones parlamentarias con un alza de la izquierda, y como se podía anticipar, una caída en el precio de la tierra agrícola (Baland y Robinson, 2008).

(c) La reforma agraria como un medio de redención social del campesino, en términos de dignidad y mayores ingresos, y una contribución para frenar el germen de una revolución. Un objetivo social explícito de la reforma de Frei Montalva fue promover una «redención social» del campesino, meta, a mi juicio, ampliamente compartida por la mayoría de la población. Pero es importante señalar que la reforma se concentró exclusivamente en los inquilinos, quienes representaban aproximadamente el 25 % de la fuerza laboral agrícola (Informe CIDA); el 75 % restante, o sea la gran mayoría de los campesinos, conformado por pequeños y medianos agricultores, voluntarios, afuerinos, medieros, capataces y otros empleados, quedó excluido del programa de asentamientos y de la atención preferencial de la reforma.

De acuerdo a estadísticas de la época, los inquilinos no eran los más pobres. El ingreso per cápita en Chile en la época correspondía al de un país pobre, lo que se reflejaba en que una alta proporción de la población urbana y rural vivía en condiciones de pobreza, donde la pobreza rural «extrema» alcanzaba un 27 %, tal como lo documentó el Mapa de Pobreza. Es llamativo que la principal estrategia para el sector agrícola excluyera a dos tercios de la fuerza de trabajo agrícola, el segmento que concentraba las familias más pobres. Sin embargo, en mi opinión, es políticamente comprensible la focalización en los inquilinos, considerando que socialmente en la percepción política de la época ellos representaban un símbolo del «latifundio». Lo que muchos analistas de la reforma agraria no reconocen es que a mediados de los Sesenta la situación de los fundos y de los trabajadores agrícolas ya estaba evolucionando, en parte gracias a una subdivisión espontánea por herencia reduciendo el tamaño de los fundos, acompañado de un cierto progreso en mayor conectividad (especialmente caminos y transporte); la hacienda como tal estaba claramente en retirada. Algunos planteamientos recientes sobre esa época parecieran reflejar más la estructura agraria de los años 30, quizás hasta de los '40, pero no de la que prevalecía en los '60.

(d) Perspectiva política: la reforma agraria se complementó con una fuerte promoción de la sindicalización campesina. Sería ingenuo ignorar la expectativa de cómo políticas —con méritos en sí mismas— de promoción de la sindicalización contribuirían a captar el voto campesino, en un contexto político de una competencia creciente entre la DC y los partidos de izquierda; era parte del trasfondo político de la reforma, no una variante explícita en el debate público. La DC impulsó con mucho impacto la sindicalización campesina, elevando significativamente el número de sindicatos agrícolas conformados de acuerdo a la ley. Sin embargo, una alta proporción del voto campesino se alineó políticamente con la izquierda, como lo reflejaron las elecciones parlamentarias.

### **3. Escala y evolución de las expropiaciones, el costo fiscal y la transferencia de patrimonio asociado a la reforma**

Entre 1965 y 1973 se expropiaron aproximadamente 5.500 fundos, sumando 9,5 millones de hectáreas (véase Cuadro 1). En términos de causales de expropiación, el Cuadro 2 indica que claramente dominó la de tamaño sobre 80 hectáreas de

riego básico; la causal de administración ineficiente también fue significativa, pero claramente en menor grado.

Es notorio el alto número de campos ofrecidos por el dueño, comprensible ante la expectativa inevitable de ser expropiado y en peores condiciones respecto al derecho de la reserva y compensación.

### Cuadro 1: Evolución de expropiaciones

Ítem	1962-1964	1964-1967	1967-1970	1970-1973
Unidades agrícolas expropiadas	17	495	797	4.207
Hectáreas físicas expropiadas	154.853	1.136.025	2.909.050	5.477.514
% del total de hectáreas físicas expropiadas	1,56%	11,47%	29,37%	55,31%

Fuente: Acemoglu, Gallego y Robinson (2009), con datos de la CORA.

### Cuadro 2: Causales y número de expropiaciones

Causa legal	1964-1967	1967-1970	1970-1973
Unidades extensas	2	306	1.917
Administración ineficiente	1	11	918
Ofrecidos por dueño antes de expropiación involuntaria	7	354	930

Fuente: Acemoglu, Gallego y Robinson (2009), con datos de la CORA.

¿Cómo podríamos evaluar cuál fue el costo de la reforma agraria y quienes asumieron la mayor parte de este costo? Distingo tres componentes del costo de la reforma: (a) la pérdida patrimonial de los dueños expropiados, (b) el costo fiscal (expropiación y costos de operación de CORA), y (c) el costo neto social en términos de producción y productividad en el corto y largo plazo. ¿Y quiénes fueron los principales beneficiarios de la reforma?

Bajo el proceso de expropiación de la tierra durante la presidencia de Frei Montalva, la CORA pagaba a los propietarios expropiados un monto inicial entre el 1 y 10% del valor del terreno, tasado al avalúo fiscal (inferior a su valor comercial). El resto de la indemnización se cancelaba en bonos del gobierno

con un valor nominal, de 5 a 30 años, con una tasa de interés del 3%, lo cual, dada la inflación, garantizaba una tasa real negativa. Además, la indemnización incluía ganado, maquinaria y equipo, todos tasados por la CORA. Quienes «pagaron» una proporción alta de la reforma agraria fueron los propietarios expropiados. Utilizando el valor comercial de la tierra expropiada y con base en el valor presente de la compensación percibida por los propietarios expropiados, el detallado estudio de R. Yrarrázaval (1979) concluye que la reforma agraria implicó una pérdida neta del patrimonio de los propietarios de aproximadamente USD800 millones de la época; en otras palabras, fue el segmento que «financió» una proporción considerable del proceso de reforma.

Respecto a los beneficiarios de la reforma, es claro que iban a ser los asentados. La subdivisión y entrega de parcelas de la CORA en propiedad individual, a partir de 1974, durante el periodo denominado la Contra Reforma, generó un enorme beneficio para el patrimonio de los beneficiarios. En el agregado, se estimó en una transferencia neta de capital a los beneficiarios con parcelas de la CORA de aproximadamente USD500 millones de la época.

Por otra parte, el costo fiscal de la reforma fue considerable. Los asentamientos no eran baratos. Se han publicado estimaciones de un costo de USD10.000-13.000 de la época por familia beneficiaria (Echenique, 1970, citado en Lehman). Reconociendo las dificultades de cualquier estimación de costo fiscal, considerando los flujos netos de repago de los programas de créditos subsidiados del Banco del Estado y otras agencias gubernamentales al sector reformado (Cortázar y Downey, 1977), en dólares de valor constante, los gastos de la CORA aumentaron alrededor del 40-50% anual durante el gobierno de Frei y en un 60% durante el gobierno de Allende. Si se incluyen los gastos de la CORA, estimados en aproximadamente USD380 millones calculados a su valor presente en la época, la transferencia de un dólar adicional de patrimonio a los beneficiarios de la reforma agraria exigió gastos del gobierno de 46-75 centavos por dólar, excluyendo el valor de la tierra expropiada pero no compensada (Yrarrázaval, 1979).

Evaluar el costo social en el agregado sobrepasa el alcance de este artículo. Solo refiero al lector a las implicaciones de la evolución de la producción agrícola presentado en el Grafico N°1 durante el periodo 1947-2010, y a los resultados de más abajo, en el texto del estudio empírico de Coeymans y Mundlak (1993),



quienes concluyen que si bien la reforma tuvo un leve impacto productivo positivo durante 1965-68, su impacto neto fue negativo durante el periodo 1969-73.

#### 4. Promover mayor crecimiento productivo

Aproximadamente desde la década del '30 la agricultura experimentaba un lento crecimiento productivo. El Cuadro 3 presenta la tasa promedio anual de crecimiento de la agricultura por periodo presidencial<sup>1</sup>. Se observan grandes fluctuaciones en la tasa anual del PIB del sector entre 1957 y 1964, antes de la reforma; una tasa anual muy baja durante González Videla, incluso negativa durante Alessandri, pero interesante durante Ibáñez, con una tasa relativamente alta del 4,1 % anual. Al inicio de la reforma<sup>2</sup>, en el gobierno de Frei, fueron los agricultores no expropiados los que respondieron con una intensificación de la producción en la esperanza de evitar ser expropiados (Ringlien 1971). En términos de crecimiento agrícola, bajo Frei se logró un promedio de 3,8 % anual, lo que no es alto y es inferior al periodo de Ibáñez, pero superior en comparación al pobre desempeño de Alessandri y González Videla. Durante la presidencia de Salvador Allende la caída de la producción fue estrepitosa, reflejándose en un promedio anual negativo de -6,5 %, bajo una virtual parálisis de inversión en el sector todavía no expropiado y una caída en la producción en el sector reformado.

¿Cuándo logra el sector generar una expansión productiva dinámica y sostenida? El Gráfico 1 presenta la evolución de la producción a largo plazo, entre 1947 y 2010, en pesos de valor constante; la expansión dinámica de la agricultura se inicia al final de los '70 y se acentúa más a principios de los Ochenta, cuando se inicia un periodo de alto crecimiento, se moderniza la agricultura y se desarrolla la expansión agroexportadora. Durante la reforma agraria no se logró la esperada expansión productiva. La afirmación de que «la moderna agricultura actual no habría sido posible sin la reforma agraria de Frei, al haberse gestado un mercado de

<sup>1</sup> Medido por el PIB agropecuario, esto es, el Valor Agregado que corresponde al valor de la producción menos el valor de los insumos comprados. No se dispone de un índice que mide directamente la producción agrícola agregada, que correspondería a un índice de producción física ponderado por precios.

<sup>2</sup> En un documento publicado en septiembre de 1972 por la Universidad Católica del Maule, el sacerdote y economista Gonzalo Arroyo, un claro simpatizante de la Reforma Agraria de Allende, escribió: «Si Chile exportaba trigo a California y Australia antes de los años cuarenta, ¿por qué no iban a poder hacerlo en los sesenta?», planteando una interrogante acerca del argumento de falta de respuesta a incentivos económicos.

tierra» (Moreno, 2013), parece una aseveración audaz. El crecimiento productivo fue bajo (negativo durante Allende), y la reforma no creó un mercado de tierra ya que no se distribuyó la tierra en propiedad privada; bajo el régimen de asentamientos y Centros de Reforma Agraria (CERA) la propiedad era de la CORA, y durante Frei el asentamiento mantuvo la misma extensión del fundo expropiado.

El gran despegue productivo se inicia a comienzos de los '80, del que destaco tres aspectos causales esenciales: el restablecimiento del derecho de propiedad a mediados de los Setenta, el proceso de subdivisión y parcelación en propiedad privada de los asentamientos que comienza alrededor de 1975, bajo el cual se distribuyeron 50.000 parcelas, y la implementación de las reformas económicas. El profesor L. Jarvis ha planteado una hipótesis algo más convincente: ex post, el despegue productivo habría resultado de una sinergia virtuosa entre la apertura del mercado de tierras por la reforma agraria y las reformas económicas de fines de los '70.

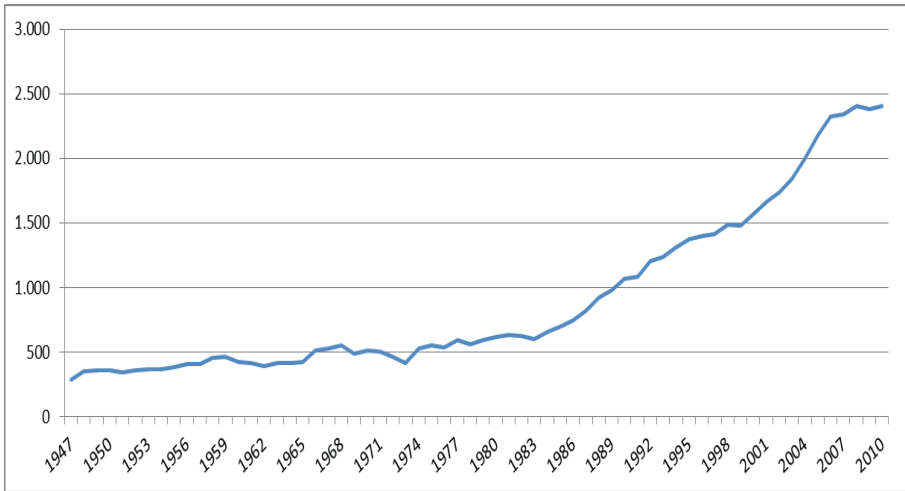
### **Cuadro 3: Evolución de la producción agrícola agregada (PIB Agr. a precios constantes)**

<b>Presidente</b>	<b>Periodo</b>	<b>Promedio de las tasas anuales de crecimiento</b>
González Videla	1947-1952	0,6%
Ibáñez	1953-1958	4,1%
Alessandri	1959-1964	-1,3%
Frei Montalva	1965-1970	3,8%
Allende	1971-1973	-6,5%
Pinochet	1974-1980	6,2%
Pinochet	1981-1985	2,7%
Pinochet	1986-1989	8,6%
Aylwin	1990-1994	6,1%
Frei Ruiz-Tagle	1995-2000	3,1%
Lagos	2001-2006	6,8%
Bachelet 1°	2007-2010	0,9%

Fuente: EH Clío Lab, Economía UC.

Efecto inicial 1965-1967 – intensificar por temor de ser expropiado, Coeymans y otros.

**Gráfico 1: Evolución del PIB agropecuario en MM\$ del 2003, 1947-2010 a precios constantes. PIB miles de millones (2003)**



Fuente: EH Clio Lab, Economía UC.

Si aceptáramos esta hipótesis, de la que discrepo, el proceso de expansión productivo en los '80 no habría sido por el diseño de la reforma agraria. La parcelación y las reformas económicas no se podían anticipar en los Sesenta y durante las presidencias de Frei y Allende no se subdividió ni se asignó tierra a privados, excepto unos pocos asentamientos. Hacia el término de la administración de Frei, de 862 asentamientos, 254 habían concluido su periodo de transición, y apenas 77 se habían dividido (Valdés y Foster, 2015, p.25). Es razonable especular que este poco activo proceso de subdivisión respondía a presiones ideológicas de la DC, evitar una estructura de kulaks de pequeños agricultores capitalistas, contra la opinión de los asentados que en su mayoría ya manifestaban su preferencia por predios individuales. A partir de 1971, el gobierno de Allende aceleró el proceso de expropiaciones. Sin lograr modificar la Ley de Reforma Agraria por falta de mayoría en el Congreso, la CORA modificó la forma organizacional de los predios colectivos o asentamientos. Se expropiaron fundos contiguos, se redujo la reserva legal de 80 a 40hás, y se crearon los CERA y los Centros de Producción (CEPRO), agrupando asentamientos y expandiendo la membresía más allá de los inquilinos, incorporando voluntarios y afuerinos que habían sido excluidos como miembros permanentes del asentamiento bajo la CORA hasta 1971, como lo documenta J. Chonchol en varios escritos.

Con respecto a la existencia de un mercado de tierra agrícola en los '50 y '60, ya existía uno, con compra-venta y arriendos de predios, pero con un menor nivel de actividad del que adquirió luego de las reformas económicas.

En relación a la dinámica de crecimiento productivo después de 1973, distingo la importancia del cambio respecto a la seguridad de los derechos de propiedad de la tierra, a mediados de la década. Sin normas claras es impensable que se hubiera realizado la gran inversión privada en activos fijos a la tierra, tales como plantación de frutales, obras menores de riego y drenaje, galpones e inversión en ganado de leche; todas con un largo periodo de gestación, por lo menos cuatro años. Pero, en mi opinión, lo relevante es la complementariedad entre dar seguridad de propiedad de la tierra y las expectativas de mayor rentabilidad que surgieron en esos años, asociada a la eliminación de los controles de precios, y las perspectivas de una apertura comercial abriendo acceso a insumos y maquinaria a precios internacionales y libertad para exportar sin controles más allá de cumplir con las normas sanitarias y fitosanitarias, reducción de la tasa de inflación y un tipo de cambio que elevaba la competitividad de un sector potencialmente tan «transable» internacionalmente como el agrícola.

## **5. Dos importantes debilidades del equipo que preparó el diagnóstico y el diseño de la reforma agraria**

En mi opinión, hubo por lo menos dos condicionantes que sobresalen en el diagnóstico de la reforma agraria durante los Sesenta. Uno es la hipótesis de una agricultura inherentemente ineficiente asociada a la tenencia de la tierra, influido por el diagnóstico de la CEPAL, dirigida por Raúl Prebisch durante las décadas de los '50 y los '60. Lo segundo es la elección del asentamiento como modelo de empresa. De acuerdo a la CEPAL, visión adoptada por el gobierno de Frei, la agricultura era intrínsecamente ineficiente, no solo en Chile, sino en toda Latinoamérica, consecuencia de una condición estructural resultante de la configuración de tenencia de la tierra. En jerga económica, los agricultores no respondían a los incentivos económicos, esto es, una «inelasticidad» de la respuesta de la oferta a incentivos; no se extendía a otros sectores, solo a la agricultura en Latinoamérica. Era una conclusión basada solamente en la tasa de crecimiento del sector, no el resultado de un análisis empírico riguroso, econométrico, con base en un modelo de causalidad, especificando y midiendo el impacto de las posibles variables determinantes.

Los analistas influyentes en el equipo agrícola del gobierno no parecen haber percibido que desde los años '30 se produjo, en varios países de la región, incluyendo Chile, un vuelco profundo en las políticas económicas macro, que tendrían un gran impacto adverso en los incentivos para la inversión en agricultura. Luego de décadas de una economía bastante abierta al comercio exterior y un régimen cambiario estable —época de las exportaciones de trigo a California y Australia que menciona G. Arroyo—, durante la década del Treinta se viró hacia una política de sustitución de importaciones, controles del tipo de cambio y de precios de alimentos, y una expansión del gasto fiscal que fue generando una inflación creciente. Inherente a la estrategia, el efecto neto de las políticas aplicadas generaba una situación de incentivos que redujo significativamente el ingreso del agricultor, relativo al que hubiera tenido bajo una «economía abierta» como la actual.

Esta no es una simple hipótesis. Como coautor de un equipo del Banco Mundial liderado por la economista Ane Krueger, realizamos el cálculo de incentivos a la agricultura para el periodo 1960-1985 para 19 países en desarrollo en Asia y África, incluyendo ocho en América Latina (Schiff y Valdés, 1992). El análisis empírico concluye que para Chile el efecto combinado de la protección industrial, el manejo del tipo de cambio, y los controles de precios de alimentos y aranceles al comercio agrícola, significaron un impuesto «implícito» equivalente a aproximadamente el 30% del PIB agrícola, relativo a una estructura de incentivos como la que prevalece en Chile en la actualidad; es decir, durante veinte a treinta años al sector se le extrajo alrededor de un 30% del ingreso neto agrícola respecto a su potencial. Este impuesto implícito tiene que haber inhibido significativamente la inversión privada en el sector, reduciendo un recambio empresarial postergado por las expectativas de baja rentabilidad y la demanda por tierra agrícola. El estudio mencionado mide el impacto de las políticas sectoriales como también del efecto por tipo de cambio y protección industrial en las «señales» respecto a retornos en agricultura.

Respecto a la magnitud del impacto de las políticas económicas en la producción agropecuaria en Chile, incluyendo la reforma agraria, destaco los resultados del sobresaliente estudio de Coeymans y Mundlak (1993). En mi opinión, el análisis más sólido de la respuesta de la producción agrícola disponible para Chile hasta la fecha, en un marco de equilibrio general de cuatro sectores (agricultura, minería, industria y servicios), aplicando un modelo

econométrico de simulación dinámica para el periodo 1960-1983. El estudio estima la respuesta de la oferta agregada agropecuaria ante cambios en precios, tipo de cambio real, shocks externos (términos de intercambio y movimientos exógenos de capital) y la reforma agraria. De acuerdo al modelo, la respuesta de la agricultura se explica por la respuesta endógena de la migración intersectorial (que responde a diferenciales intersectoriales del ingreso medio esperado y los salarios promedios), por la reasignación de la inversión (que responde a diferenciales de rentabilidad entre sectores) y por la evolución y endogeneidad de la productividad total del sector agrícola. Entre los resultados destaca la medición de respuesta de la oferta agregada agropecuaria en Chile, que, contrario a la tesis de Prebisch, concluye que la «elasticidad de oferta agregada agropecuaria», ante cambios en incentivos, era claramente positiva, pero lenta durante los primeros tres a cinco años (0,58) —considerando que implica migración de recursos entre sectores— y aumentando hasta un valor de 1,0 en una década. Una lección a destacar es lo fundamental de las expectativas, esto es impulsar un marco de políticas económicas sostenibles y persistentes.

Respecto al impacto de la reforma agraria, el análisis por Coeymans y Mundlak (1993) concluye que en su inicio, bajo Frei Montalva (1965-68) la reforma agraria tuvo un leve impacto positivo en la producción agregada, consistente con los resultados de Ringlien (1971), y un efecto neto negativo a partir de 1969 (hasta 1973). Los resultados respecto al impacto de las políticas económicas sobre los incentivos a la agricultura son consistentes con lo que se observa en el Gráfico 1, que muestra una fuerte y sólida aceleración de la producción desde aproximadamente 1984 en adelante, y con los resultados en Schiff y Valdés (1992) para el periodo 1960-1984, respecto a niveles de «protección» a la agricultura, ajustando, por el efecto indirecto de variaciones en tipo de cambio real, políticas de precios agrícolas y niveles de protección industrial.

A mi juicio, la segunda condicionante que resalta en el diagnóstico fue la elección del asentamiento como unidad productiva, implementada por la CORA durante la presidencia de Frei, aplicable también a los CERA durante el mandato de Allende. El asentamiento era muy parecido al modelo soviético de *kolkjizes* que existía en la ex Unión Soviética. A finales de los '50, diversos especialistas de Estados Unidos y Europa ya planteaban la alerta, pues este sistema era claramente ineficiente; se observaba un problema inherente de ineficiencia de incentivos cruzados de trabajar su pequeña parcela versus el colectivo, y una falta

de dirección clara en el manejo comercial y técnico del colectivo. La preocupación por la posible ineficiencia del asentamiento en Chile empezó a revelarse al poco tiempo, como consta en diversos informes preliminares de ODEPA (1973) y de ICIRA, FAO y PNUD (1972). A nivel mundial, implementar formas colectivas o asociativas en la producción agrícola no ha sido una historia de éxitos; sin embargo, hay muchas experiencias exitosas de sistemas cooperativos orientados a la comercialización, acceso al crédito y extensión, pero bajo producción individual, como el caso de *Moshav Ovdim* en Israel. La aspiración de un modelo comunitario que dividía a la DC era atractiva, y podría haber sido funcional en el asentamiento, pero solo como una transición corta, de dos a tres años. Si bien al comienzo de la reforma agraria se planteó que sería transitorio, a fines del gobierno de Frei, en 1970, 254 asentamientos habían cumplido la etapa de transición, pero solo se distribuyeron 77 (Valdés y Foster, 2015). Se percibía que la DC estaba enfrascada en un debate interno profundo acerca de la elección del modelo de producción permanente, entre propiedad privada individual o una unidad asociativa de producción, en donde el lema de «una vía no capitalista al desarrollo» era influyente.

Durante la presidencia de Salvador Allende la elección era más simple. Por un lado, la magnitud y rapidez del proceso de expropiación, consistente con lo que J. Chonchol había planteado años antes al manifestar que la «Reforma Agraria debe ser masiva, rápida y drástica». Consistente con la ideología marxista, no ofreció establecer propiedad privada, fue crítico del asentamiento y creó los CERA y los CEPRO que agrupaban a los asentamientos. A diferencia del gobierno de Frei, donde solo los inquilinos, la fuerza permanente del fundo, eran socios, durante la Unidad Popular se experimentó con la incorporación de voluntarios como miembros de planta de la unidad productiva, y comenzaron las iniciativas para incorporar al pueblo mapuche en la reforma agraria.

Es pertinente destacar la evaluación de un agudo observador extranjero, el profesor Lovenson (1976), quien concluye que al igual que los demócratacristianos, el gobierno de Allende llegó al poder con el compromiso de eliminar el sistema de haciendas, pero sin un programa concreto que ofreciera un sistema alternativo a la propiedad rural. Acérrimos críticos del sistema de asentamientos, y las consiguientes cooperativas de la reforma agraria, los intelectuales y líderes de la coalición gobernante de Allende no se ponían de acuerdo sobre el fundamento estructural de una agricultura «socialista para Chile».

## 6. ¿Qué se podría haber hecho alternativamente?

Esta interrogante es de mucho interés, y quizás tenga relevancia para la causa mapuche en la actualidad, por la propiedad en comunidad bajo la Ley Indígena. Pero es un tema amplio que sobrepasa esta exposición.

Muy brevemente, habría evitado el modelo de asentamiento, que ya en los Sesenta se sabía que no era un modelo eficiente de producción, dada la experiencia del *kolvjoz* soviético aplicado en Rusia, Ucrania, Rumania y otros países de Europa del Este; probablemente, los ejecutivos de la reforma en Chile desconocían esa experiencia. Una opción era un sistema con manejo individual, en la línea de lo que aplicó la Iglesia Católica en pequeña escala, durante la misma época. Un gran dilema era la rapidez en la implementación de la reforma agraria; había opciones y, a pesar de las presiones políticas, debería haberse implementado de forma más gradual.

Otra interrogante fundamental era si se expropiaba compensando al propietario por el valor comercial del predio, tal como lo establecía la Constitución antes de la reforma agraria, como se implementó, por ejemplo, en Sudáfrica luego del *apartheid* y en el norte de Brasil (el denominado *Market Based Land Reform*). El dilema del financiamiento para el gobierno era indudable. Como lo planteó Jacques Chonchol en los Sesenta, el pago del valor comercial implicaba un proceso de expropiaciones en menor escala y más lento. Pero aparte de la decisión respecto de pagar la tierra expropiada, si se iba a expropiar, un modelo relevante era el de las experiencias exitosas de sistemas cooperativos orientados a la comercialización, acceso al crédito y extensión, pero bajo producción individual, como el *Moshav Ovdim*, ya mencionado, y en línea con el experimento de la reforma agraria en modesta escala de la iglesia. De lo que observé en la época y en escritos posteriores, este tipo de opción de unidad de producción no fue considerado.

Mirando a futuro, ¿cuáles son las grandes tendencias en estructura agraria? Como está documentado históricamente, surge una distinción grande entre países pobres y países de ingreso medio o alto respecto a la evolución de la propiedad agrícola. En los países pobres (Asia y África) en que actualmente predominan unidades de muy pequeña escala, la tendencia es hacia una subdivisión creciente (por herencia) que preocupa a los analistas. No es problema de ineficiencia, pues dado sus recursos pueden ser pequeños y eficientes, pero carecen de un nivel de activos (tierra, capital humano y físico y acceso a infraestructura) que los



condena a bajos ingresos, a no ser que cuenten con acceso a empleo rural no-agrícola para complementar el ingreso familiar.

Por el contrario, en países de ingreso medio o alto la tendencia es clarísima. En la medida en que el ingreso aumenta, el tamaño medio de los predios también aumenta, lo que va acompañado de gran flexibilidad en el mercado de tierra agrícola para ajustar la escala de operación respecto a diversos modelos de organización empresarial, incluyendo el arrendamiento. En Chile se observa esta tendencia a partir de la llamada Contra Reforma en los '70 y, de hecho, la actual estructura agraria no es muy distante a la que había antes de la reforma agraria (Valdés y Foster, 2015).

La historia del proceso de reforma agraria proporciona lecciones relevantes para el análisis de políticas públicas en la actualidad. Por razones sociopolíticas comparto la decisión del gobierno de Frei Montalva de iniciar una reforma, a pesar de no compartir su diagnóstico acerca de las causas del lento crecimiento agrícola previo. La productividad agrícola *per se* podría no haber sido el objetivo central de la reforma de Frei, y claramente no lo fue durante el gobierno de Allende. Dada la decisión de implementarla, el diagnóstico que motivó el tipo y la escala en los '60 y el diseño de tenencia bajo la reforma fue dominado por objetivos sociopolíticos e ideológicos, comprensibles y válidos dadas las circunstancias de la época, pero en desmedro de un diagnóstico técnico profundo.

Este artículo no pretende llegar a un juicio global acerca de si la reforma agraria fue o no un éxito en relación a sus objetivos sociopolíticos. Es claro que la reforma agraria no tuvo un impacto productivo positivo durante 1965 y 1973, y de hecho fue claramente negativo durante 1970-73, y tampoco encuentro evidencia sólida para concluir que tuvo un impacto productivo posterior a 1973 en el desarrollo del sector, ni positivo ni negativo. El diseño e implementación de la reforma agraria respondían a objetivos de otra índole, no solo productivos. Sus metas eran tan amplias, y tan diversas, dentro de los gobiernos de Frei y Allende, que no percibo un criterio conceptual y empíricamente riguroso para ofrecer una evaluación convincente sobre su impacto global; más bien el texto es una contribución al plantear los argumentos y la evidencia respecto a diversos componentes del proceso.

## Bibliografía

**Acemoglu, D., F. Gallego, y J. Robinson**, 2009. "Agrarian Reform in Chile". Documento Trabajo. Santiago, Chile, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

**Anderson, K. y A. Valdés**, eds. 2008, *Distortions to Agricultural Incentive in Latin America*. The World Bank, Washington, D. C.

**Baland, J. M. y J. A. Robinson**, 2008. "Land and Power: Theory and Evidence from Chile". *American Economic Review* 98 (5): 1737-1765.

**Barraclough, S.** 1972. "Agrarian Reform and Structural Change in Latin America: The Chilean Case". *Journal of Development Studies* 8 (2): 163-181.

———. 1999. "Land Reform in Developing Countries: The Role of the State and Other Actors". *UNRISD Discussion Paper 101*. Ginebra, UN Research Institute for Social Development.

**Barraclough, S y X. Fernández**, 1974. "*Diagnóstico de la Reforma Agraria Chilena*". Siglo XXI Editores, México.

**Bellisario, A.** 2006. "The Chilean Agrarian Transformation: The Pre-Agrarian Reform Period (1955-1965)". *Journal of Agrarian Change* 6: 167-204.

**CEPAL** (Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe), 2012. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2012*. Santiago, Chile.

**Chonchol, J.** 1972. "La Reforma Agraria en Chile 1964-1973". *El Trimestre Económico* 3 (171): 599-623.

**Coeymans, J. E. y Y. Mundlak**, 1993,. "Sectorial Growth in Chile: 1962-1982". *Research Report N° 95*. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington D. C. Síntesis en capítulo 9 "Chilean Agriculture in a Changing Economic Environment", Bautista, R. y Valdés, A., eds. 1993. "*The Bias Against Agriculture*", International Center for Economic Growth, en colaboración con IFPRI, San Francisco.

**Colodro, M.** 2017. "Que significa Reforma Agraria para Chile", *El Libero*, 14/07/2017.

**Cortázar, R. y Downey, R.** "Efectos distributivos de la Reforma Agraria". *El Trimestre Económico* (México) XLIV (3).1977.

**Cousiño Vicuña, A. y Ovalle Gana, M. A.** 2013. *Reforma Agraria Chilena: Testimonios de sus protagonistas*. Editorial Memoriter, Santiago.

**Deininger, K.** 2001. "Negotiating Land Reform as One Way of Land Access: Experience from Colombia, Brazil, and South Africa", en *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*, editado por De Janvry, A., G. Gordillo, G., J.P.Platteau, y E. Sadoulet E. Oxford University Press, United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), Cambridge.

**De Janvry, A.** 1981. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.

- De Janvry, A. y L. Ground,** 1978. "Types and Consequences of Land Reform in Latin America". *Latin American Perspectives* 5 (4): 90-112.
- Echenique, J.** 2011. "Dinámicas en el mercado de tierras de América Latina: El caso de Chile", en Soto Baquero y Gómez, eds., *Dinámicas del mercado de tierra: Concentración y extranjerización*. FAO Oficina Regional América Latina, Santiago.
- FAO-ICIRA,** Food and Agriculture Organization of the United Nations e Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria 1967. "Evaluación preliminar de los Asentamientos de la Reforma Agraria de Chile", Informe Ediciones ICIRA, Santiago.
- Fontaine, A.** 2001. *La tierra y el poder: Reforma Agraria en Chile (1964-1973)*. Zig-Zag, Maval, Santiago.
- Hunneus, C. y Couso, J.,** eds. 2016. "Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista". Editorial Universitaria, Santiago.
- Jameson, K. P.** 1985. "Latin American Structuralism: A Methodological Perspective". *Working Paper N.º 43*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame.
- Jarvis, L., J. Cancino, y E. Vera-Toscano,** 2004. "*The Agricultural Effects of Land and Economic Reforms in Chile, 1965-2000*". Department of Agricultural Economics, University of California, Davis.
- Gomez, S. y Echenique, J.** 1988. *La agricultura chilena: Las dos caras de la modernización*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Agraria, Santiago.
- Hurtado, H., J.M. Bustos, y A. Gálmez,** 1979. "Precio de la tierra en Chile durante el período 1917-1978". *Ciencias e Investigación Agraria*, 6(2): 285-94.
- ICIRA, UNDP y FAO,** 1972. "Diagnóstico de la Reforma Agraria Chilena". Coordinado y editado por S. Barraclough. Informe al Ministerio de Agricultura, Santiago, Chile.
- . 1979. "Análisis de la situación de los asignatarios de la tierra, tercer diagnóstico". ICIRA-FAO, Santiago, Chile.
- Krueger, A., M. Schiff, y A. Valdés.** 1991. "The Political Economy of Agricultural Pricing Policy", en *Latin America*, vol. 1, editado por A. Valdés, H. Hurtado y E. Muchnik. John Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Lehman, D.** 1971. "Political Incorporation versus Political Stability: The Case of the Chilean Agrarian Reform, 1965-1970", *Journal of Development Studies* 7 (4): 365-395.
- Loveman, B.** 1976. *Struggle in the Countryside: Politics and Rural Labor in Chile 1919-1973*. Indiana University Press, Bloomington, Indiana.
- Moreno, R.,** 2013. Sin Reforma Agraria no habría sido posible: memorias de la Reforma Agraria Chilena 1958-1970. Ediciones Monograph, Santiago, Chile..
- Panorama Económico de la Agricultura.** 1978. "¿Cómo están los asignatarios de tierra?", N.º 7, noviembre. Departamento de Economía Agraria, Universidad Católica de Chile.

———. 1979. “15 años de Reforma Agraria en Chile”, N.º 2, enero. Departamento de Economía Agraria, Universidad Católica de Chile.

**Prebisch, R.** 1950. *El desarrollo de América Latina y sus problemas principales*. United Nations, Nueva York.

**Prebisch, R.** 1959. “Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *American Economic Review* 49 (sup): 251-273.

**Quiroz, J., P. Barahona, y A. Valdés,** 1988. “Reformas económicas en la agricultura y respuesta de la producción agregada: Chile 1960-1987”, Cuadernos de Economía, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre 1988, N° 76.

**Ricker, C.,** 1976. “Las modificaciones de la tenencia de la tierra realizadas por el régimen militar chileno, 1973-1976”. Mimeo FAO, Santiago, Chile.

**Ringlien, W.** 1971. “Economic Effects of Chilean National Expropriation Policy on the Private Commercial Farm Sector, 1964-1969”. Tesis de doctorado, University of Maryland, College Park, Maryland, Estados Unidos.

**Schiff, M. y A. Valdés,** 1992. *The Political Economy of Agricultural Pricing Policies*, vol. 4. Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.

**Thiesenhusen, W.** 1966. “Cooperative Farming Project in Chile: A Case Study”. *Journal of Farm Economics* 48 (2): 295-308.

———. 1974. “Chile’s Experiment in Agrarian Reform”. *American Journal of Agricultural Economics* 56 (2): 323-30.

**Valdés, A. y W. Foster,** 2015. “La Reforma Agraria en Chile, historia, efectos y lecciones”, Ediciones Universidad Católica y IFPRI, Santiago.

**Valdés, A.** 1971. “Wages and Schooling of Agricultural Workers in Chile”. *Economic Development and Cultural Change* 19 (2): 313-329.

———. 1973. “Trade and Exchange Rate Policy and Its Effect on External Agricultural Trade of Chile: 1945-1965”. *American Journal of Agricultural Economics* 55 (1): 154-163.

———. 1974. “The Transition to Socialism, Observations on the Chilean Agrarian Reform”. *Employment in Developing Nations*, editado por E. O. Edwards. Nueva York: Columbia University Press. (Versión en español: Valdés, A. 1973. “La transición al socialismo: Observaciones sobre la agricultura chilena”. *Latin American Journal of Economics* 10 (29): 31-50).

**Valdés, A., Foster, W., Pérez, R. y Rivera, R.** 2010. “Evolución y distribución del ingreso agrícola en América Latina: Evidencia a partir de cuentas nacionales y encuestas de hogares”. CEPAL, FAO y GTZ, Santiago.

**Villela, H.,** 1979. “Autoritarismo y tenencia de la tierra: Chile 1973-1976”. *Revista Mexicana de Sociología* 41 (1): 205-241.

**World Bank.** 2007. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, D. C.

**Yrarrazaval, R.** 1979. “Reforma Agraria en Chile”. *Ciencia e Investigación Agraria* 6(1): 3-13.





# La Iglesia Católica y la Reforma Agraria

† *Alejandro Goic Karmelic\**

## Preámbulo

En marzo de 1959, salí de mi natal ciudad Punta Arenas, para comenzar mi proceso formativo al sacerdocio en el Seminario Metropolitano de Concepción. Era mi segundo viaje fuera de Magallanes.

En 1957 participé en el encuentro de jóvenes católicos en Concepción. No eran muy frecuentes, en aquella época, los viajes al «Norte» desde la lejana tierra austral. Comencé mis estudios y en las vacaciones de invierno participé en diversas misiones en sectores rurales, iniciándome en el conocimiento del mundo campesino. Alojábamos en casas patronales, estábamos bien atendidos. Algunos de los fundos tenían capillas y templos hermosos, donde acogíamos a las familias para la catequesis y las celebraciones litúrgicas. Comenzamos a visitar las casas de los campesinos. En el encuentro con las familias campesinas pude comprobar una realidad que me impresionó profundamente. El contraste era demasiado fuerte. Casas patronales bien provistas, capillas para orar y celebrar al Dios de la Vida. Viviendas humildes de los campesinos, algunas sin piso. Solo la tierra, niños con ojotas, ancianos enfermos... En algunos lugares, los menos, pude ver realidades más positivas. Me marcó esa realidad. Comenzó a crear en mí una sensibilidad social. Me causaba asombro, con mis 19 años, cuando saludaba a algún campesino en su trabajo y le preguntaba alguna cosa, y al no entender bien mi demanda, me decía: «mande señor». Veníamos de la ciudad, éramos «jutres», los que mandan...

Leía el Evangelio, lo estudiaba junto a las ciencias teológicas y comprobaba el contraste entre lo que aprendía y la realidad que comenzaba a descubrir. Y me hacía preguntas: ¿Qué nos pide el Señor Jesús?, ¿cuál es la actitud de un seguidor de Jesús frente a realidades tan desiguales?, ¿qué significa en verdad amar al prójimo?, ¿qué significa en verdad amar a Dios sobre todas las cosas? Jesús en

---

\* Obispo de Rancagua. Ciudad de Rancagua, agosto de 2017.

Mateo 25 se identifica con los hambrientos, sedientos, forasteros, carentes de vestido y bienes, encarcelados, etc. En una palabra Jesús se identifica con todos ellos. ¿Por qué los seguidores de Jesucristo no tenían esas prioridades?, ¿dónde está el verdadero templo de Dios?, ¿dónde está el culto verdadero?... Preguntas y preguntas que se agolpaban en mi mente joven, que sentía fuertemente la aspiración de amar a Jesús, de seguir su persona y su proyecto del Reino, de entregar la vida a Él y por Él a los humanos...

## **1. Fundamentos del pensamiento creyente**

¿Cómo ser creyentes de Jesucristo y de su Evangelio? ¿Cuál es la fuente del pensamiento creyente de quienes nos profesamos cristianos? Las Santas Escrituras, la Tradición de la Iglesia (Padres de la Iglesia) y el Magisterio (particularmente las Encíclicas Sociales).

### **1.1 La Sagrada Escritura**

En el Antiguo Testamento, todo lo que se refiere a las relaciones sociales ocupa un lugar considerable en la enseñanza de los profetas. El pensamiento religioso y social de los profetas se ha elaborado sobre el tema de la justicia; el santo es sinónimo de justo. Para los profetas el santo es el justo, es el hombre que mantiene relaciones de justicia con su prójimo.

Lo que los profetas destacan no es primero el derecho del poseedor de bienes, sino por sobre todo el derecho del humilde, del pobre, de la viuda, del huérfano, del extranjero. Es el derecho que tienen todos los miembros de la comunidad de participar de los recursos humanos. Isaías y Jeremías son testimonio elocuente de estas afirmaciones. Dios se compromete con el derecho del pobre.

En el Nuevo Testamento Jesús, el Hijo de Dios, hace suya la orientación del Antiguo Testamento y el tema del humilde y del pobre ocupa un lugar esencial en su Evangelio. Les recuerda a los Escribas y Fariseos que las numerosas prescripciones legales que tenían no valen nada si se menoscaba lo más grave de la ley, que es la justicia, la misericordia y la lealtad.



En Mateo 25,31: Jesús señala que el juicio de Dios tendrá relación con la proximidad real que hayamos tenido con el prójimo en sus situaciones complejas y difíciles (los pobres, los enfermos, los encarcelados, los carentes de bienes, etc.).

En Lucas 16,19: Jesús fustiga el pecado de usar la riqueza sólo para sí, ignorando la miseria del pobre.

La carta del Apóstol Santiago, la más social, toda ella es un grito de defensa del pobre y sufriente. En el capítulo 5, 1-4 están claramente expuestas las advertencias hechas a los ricos que no pagan adecuadamente a sus asalariados. Nunca la Santa Escritura condena la riqueza en sí, que bien usada es un bien para servir a los demás. La condena es fuerte, para quien la usa con el olvido del prójimo pobre y desvalido.

## 1.2 Padres de la Iglesia

Así se llama a los grandes santos de la iglesia de los primeros siglos. Veamos algunas de sus afirmaciones:

**San Basilio:** «El pan que guardas pertenece al hambriento, al desnudo el abrigo que escondes en tus cofres, al descalzo el zapato que se pudre en tu casa, al mísero la plata que escondes».

**San Juan Crisóstomo:** «No digan: gasto de lo que es mío, gozo de lo que es mío. No, no gozan de lo que es suyo, sino de lo que pertenece a otro. Estos bienes no les pertenecen, les pertenecen en común con sus semejantes, tal como el cielo, la tierra y todo lo demás».

**San Ambrosio:** «No es tu bien el que distribuyes al pobre, le devuelves parte de lo que le pertenece, porque usurpas para ti solo lo que fue dado a todos para el uso de todos. La tierra a todos pertenece, no sólo a los ricos».

**San Gregorio Magno** dirá: «Claramente que el rico no es sino un administrador de lo que posee». No es un dueño absoluto que mira solo para sí, sino que busca con inteligencia y creatividad crear caminos y fuentes concretas para que otros puedan compartir y acceder a esos bienes.

### 1.3 Fuente magisterial

Especialmente las llamadas *Encíclicas Sociales*. Estas surgen en el contexto de la sociedad en la segunda mitad del siglo XIX. Comienza el período de la industrialización y, por lo tanto, las relaciones sociales entre los seres humanos se van haciendo cada vez más complejas. Las Encíclicas son una respuesta a las realidades que el mundo va presentando; una respuesta a los signos de los tiempos con el fundamento bíblico y la enseñanza de la Iglesia en su historia.

¿Hay algo más revolucionario y transformador de la historia que el Evangelio, la enseñanza de los Padres de la Iglesia de los primeros siglos del cristianismo y que en la época moderna se traducen en las Encíclicas Sociales?

Las riquezas en sí mismas pueden ser un gran bien, si realizan su función de servicio al hombre y son destinadas a producir beneficios para los demás y para la sociedad. Las riquezas son un bien que viene de Dios, quien posee ese bien lo debe usar y hacer circular de manera que también los necesitados puedan gozar de él; el mal se encuentra en el apego desordenado a las riquezas, en el deseo de acapararlas.

La Palabra de Dios, la enseñanza de los Padres de la Iglesia y las Encíclicas Sociales reconocen el derecho de propiedad, pero a aquel que posee bienes en abundancia le dice que tiene que tener una actitud de desprendimiento interior y exteriormente un desprendimiento real de bienes, que hoy, en lenguaje moderno, significa ser capaces de compartir y trabajar por un auténtico desarrollo integral de todos, especialmente los más empobrecidos.

### 1.4 Principios básicos para el desarrollo humano

A la luz de estos fundamentos podemos señalar algunos principios:

- El desarrollo integral es un derecho fundamental de todo ser humano y de todos los pueblos.
- El desarrollo exige solidaridad entre todos los países.
- El desarrollo debe ir más allá del crecimiento económico a la promoción de todos los valores humanos.
- El desarrollo integral exige las reformas estructurales necesarias para que en verdad sea un derecho efectivo para todos.

- El desarrollo es el nuevo nombre de la paz. Hay paz en la medida que existe desarrollo armónico, especialmente, de los sectores humanos más desposeídos.
- El desarrollo económico es imprescindible para el progreso de los pueblos pero, al mismo tiempo, es necesario satisfacer las exigencias del desarrollo social de los más humildes.

## **2. Pastores de la Iglesia y Reforma Agraria**

El siglo 20 en Chile ha suscitado grandes pastores. En relación al tema que nos ocupa, la Iglesia Católica y la reforma agraria, sólo diré algo de dos de ellos. Amigos entrañables, apóstoles de Jesucristo, que con su vida y sus palabras, influyeron en muchos creyentes y personas de buena voluntad para buscar una mayor justicia social en los campos de Chile.

### **San Alberto Hurtado (1901-1952)**

«No puede llamarse cristiano quien cierra su corazón al prójimo. Se engaña, si pretende ser cristiano, quien acude con frecuencia al templo, pero no al conventillo para aliviar las miserias de los pobres. Se engaña quien piensa con frecuencia en el cielo, pero se olvida de las miserias de la tierra en que vive...».

«Al mirar esta tierra, que es nuestra; al mirar los males del momento, el precepto de Cristo cobra una imperiosa necesidad: amémonos mutuamente. La señal del cristiano no es la espada, símbolo de la fuerza; ni la balanza, símbolo de la justicia; sino la cruz, símbolo del amor. Ser cristiano significa amar a nuestros hermanos como Cristo los ha amado».

### **Manuel Larraín Errázuriz (1900 – 1966)**

Fue obispo de Talca entre los años 1938 y 1966. Un trágico accidente automovilístico en las cercanías de Rosario (Rengo – VI región) concluyó con su vida a los 66 años. Un pastor excepcional y valiente, precursor del CELAM (Consejo Episcopal Latinoamericano), con una gran participación y aporte en el Concilio Vaticano II (1962-1965). Sentía una honda preocupación por la

separación de la fe y la vida diaria de muchos creyentes. Así lo manifestó el Concilio: «El divorcio entre la fe y la vida diaria de muchos debe ser considerado como uno de los más graves errores de nuestra época» (G.S. 43)<sup>1</sup>.

Un continente mayoritariamente católico donde persisten injusticias, pobreza, grandes desigualdades sociales. Esta realidad le hacía sufrir. La diócesis a la que servía como pastor era eminentemente agrícola. En 1946 le escribe a su amigo sacerdote, Mons. Francisco Vives, gran impulsor del cristianismo social, el dolor que experimenta. Le dice sufrir «una terrible espina pastoral» por las injusticias que descubre en el mundo campesino.

En 1953, el Obispo Larraín participó en un importante congreso de la vida rural llevado a cabo en Manizales (Colombia). Ahí manifiesta sus inquietudes, conocimiento y preocupaciones por el tema agrario y la necesidad de una activa participación de la Iglesia en la búsqueda de soluciones de fondo para los campesinos y sus trabajos en el campo. La «redención proletaria» sostiene Mons. Larraín es necesaria e ineludible.

La ponencia que dio a conocer Mons. Larraín en Manizales fue muy clara y contundente. Algunas de sus afirmaciones: «Asistimos a la gran gigantesca revolución de la historia: la ascensión de las masas populares a la conciencia social. Negarla sería desconocer el sentido de nuestro tiempo y de nuestra época.»

El Obispo Larraín señala que no basta con las revoluciones externas, solo a través de transformaciones a nivel de la estructura social. Afirma con fuerza, «Nosotros la buscamos más profunda, es una revolución que cambia el espíritu y la mente y de ahí se refleja en la vida económica, política y social... Las reformas de la estructura social tendrán éxito en la medida que se establezca esta redención interna.»

Y con claridad meridiana afirmó: «el latifundio no responde a la distribución cristiana de la sociedad... no es el régimen cristiano de la propiedad».

Ante la realidad del latifundio, hay que preguntarse:

¿Por qué si ambos, el capital y el trabajo, son factores de producción, uno solo de ellos tiene el dominio total de la empresa?... El capital aporta a la empresa el material, el trabajador aporta su vida y la de su familia. ¿Por qué entonces, no crear una solidaridad total entre el capital y el trabajo

---

<sup>1</sup> Iglesia Católica, Constitución Pastoral *Gaudium et Spes*, sobre la iglesia en el mundo actual, roma, en San Pedro, 7 de diciembre de 1965.

haciendo a este último solidario y asociado a la empresa, a sus frutos y a su gestión?

Don Manuel fue un verdadero precursor de la reforma agraria en Chile con su pensamiento (fiel a las Escrituras, a la Tradición y al Magisterio), con su palabra y con su acción. Lo dice claramente: «Hay que ir a una reforma agraria, honda, justa, sin demagogias, sin atropellos, pero hay que hacer dicha reforma».

Consecuente con este pensamiento, tan profundamente iluminador como irrefutable, todos los Obispos de Chile, entre ellos don Manuel, en la Cuaresma del año 1962 dieron a conocer una Carta Pastoral titulada *La Iglesia y el problema del campesinado chileno*.

### **3. La Iglesia y el problema del campesinado chileno**

En esa carta que marcó un hito en la vida campesina los obispos de la época señalaron la discriminación anticristiana que sufrían los campesinos:

Nos es doloroso comprobar un desequilibrio demasiado pronunciado, que no puede subsistir sin convertirse en amenaza de rupturas violentas, entre el propietario de la mayor parte de las tierras cultivables de nuestro país y el campesino que las trabaja directamente. Aquél vive en la ciudad casi todo el año; éste es un extraño en la ciudad. Los adelantos y comodidades son para aquél, no para éste.

Toda la sociedad ha de sentir esta honda herida infligida al campesinado de nuestra patria, llámese obrero rural, mediero o parcelero. Ha sido corriente en nuestra época considerar como normal una discriminación humana y racial entre el patrón y el obrero de campo, entre el propietario de la tierra y el que la trabaja, siendo así que en la intención de Dios Creador no hay raza superior, no hay superhombres. Muy a menudo nos pasa inadvertido lo que Dios ha puesto en los seres humanos y, porque carecemos de visión y de amor, abandonamos gran parte de la humanidad al fuego y a las cenizas, a los gusanos y a la podredumbre. No hay, pues seres humanos sin esperanza. En las humildes chozas del más pobre de los pobres de Dios hay aún genios por encontrarse, artistas no descubiertos, poetas que son videntes, líderes de guerra y de paz. Todos han venido de la misma arcilla de la tierra, modelados por las manos amantes de Dios Omnipotente. Dentro de la arcilla inerte el soplo de la vida hizo al hombre semejante a Dios.

Esta carta pastoral sirvió de inspiración para que algunos obispos entregaran algunos fundos de sus iglesias particulares a los campesinos. Alrededor de 3.200 hectáreas de riego básico que benefició a una población de

220 familias campesinas. Mons. Manuel Larraín Errázuriz, Obispo de Talca, en junio de 1962 anunció la entrega del fundo los Silos de Pirque. En la entrega de títulos a los campesinos en mayo de 1963 afirmó:

Hace más de diez meses me reuní con ustedes para comunicarles mi propósito de entregar el fundo «Los Silos», como expresión de la voluntad de la Iglesia de colaborar en la Reforma Agraria. Tropiezos no han faltado, lo saben ustedes. Tampoco los ataques. Sin embargo, nada nos ha detenido. Con la confianza puesta en Dios y la conciencia de estar prestando un gran servicio al campesinado, se ha avanzado por la senda trazada.

Como antes lo dije, hoy lo vuelvo a repetir. Sé que el Señor bendice lo que se hace por los que Él mas ama: los obreros; y así también toda la rica potencialidad, inteligencia y esfuerzo que se encierra en el alma del campesinado chileno.

Algo similar realizó el arzobispo de Santiago el cardenal Raúl Silva Henríquez, otro gran pastor de Chile y defensor de los derechos humanos, en las Pataguas-Cerro (Pichidegua VI Región); en Alto de Melipilla (Santiago), en San Dionisio (Linares) y Alto Las Cruces (Talca). Todas propiedades de la Iglesia de Santiago.

A ambos obispos, Larraín y Silva, estas decisiones les significaron muchas dificultades, problemas y ataques, desde fuera y desde dentro de la Iglesia. Estas acciones de los pastores suscitaron controversias y debates. En las *Memorias* del Cardenal Silva se lee que fueron acusados de «realizar un ejemplo escandalizador, porque muchos católicos, que no se sentían en posición de entregar sus tierras, serían acusados de no cumplir las normas de la Iglesia, o de actuar con mezquindad».

#### **4. La Reforma Agraria y los gobiernos de Jorge Alessandri y Eduardo Frei Montalva**

En el libro *Sin reforma agraria no habría sido posible. Memorias de la Reforma Agraria Chilena 1958-1970*, escrito por el ingeniero agrónomo Rafael Moreno Rojas, se explicita lo acontecido entre las etapas preparatorias y la ejecución de la Reforma Agraria.

El presidente Jorge Alessandri (1958-1964) en el Mensaje presentado al Congreso Nacional en mayo de 1960, usa por primera vez el término «Reforma Agraria» al expresar: «toda Reforma Agraria debe empezar a juicio del Gobierno por incorporar al dominio privado esta valiosa extensión de nuestro suelo, tierras

pertenecientes al Estado y a las diversas instituciones del sector público, que no siempre están trabajadas de forma conveniente». Y se refiere al Decreto Ley 79 en que «propone convertir la Caja de Colonización Agrícola en instrumento capaz de realizar una efectiva, razonable y profunda Reforma Agraria, sin alterar los principios jurídicos fundamentales que reglan nuestro orden institucional».

Durante el gobierno de don Eduardo Frei Montalva (1964-1970) la reforma agraria constituyó una de las transformaciones más impactantes de su gobierno. Además en abril de 1967, «fue aprobada la Ley 16.625 de Sindicalización campesina, tres meses antes de la aprobación de la Ley de Reforma Agraria. Esta ley permitió el desarrollo de la organizaciones de los trabajadores agrícolas y la emergencia de un movimiento que permitió respaldar y profundizar la Reforma Agraria»<sup>2</sup>.

El libro de Rafael Moreno en el capítulo tercero dedica un apartado al rol de la Iglesia Católica chilena, a las tareas y preocupaciones de la Iglesia en la vida de los campesinos.

- La creación del Instituto de Educación Rural fundado por el sacerdote Rafael Larraín en 1954, con la gran tarea de preparar dirigentes campesinos.
- En junio de 1961, el Presidente Jorge Alessandri recibe una carta pública de nueve párrocos de la región de Aconcagua, encabezada por el sacerdote Juan Briceño, donde le solicitaban dictar una ley de reforma agraria.
- En septiembre de 1961, el Arzobispo de Santiago, Cardenal Raúl Silva Henríquez, designa un comité especial que tendría como tarea abocarse al estudio de una reforma agraria de los predios que obran en manos del Arzobispado (a cargo del P. Rafael Larraín y del Pbro. y sociólogo Oscar Domínguez).
- En 1961, el Obispo de Talca, Manuel Larraín constituye otro grupo para estudiar la entrega a los campesinos de un predio ubicado en la Comuna de Pirque, denominado Los Silos.
- El 1º de marzo de 1962, el Episcopado chileno emite una Carta Pastoral *La Iglesia y el problema del campesinado en Chile* que entre otros temas pide la realización de la Reforma Agraria en Chile.

---

Octavio Avendaño, "Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista. A50 años de la 'Revolución en Libertad'", Editorial Universitaria, Santiago, 2016.

- El 5 de mayo de 1962 el cardenal Silva Henríquez anuncia, públicamente, la decisión de apoyar la reforma agraria indicando que la Iglesia procederá a entregar las tierras de su propiedad a los trabajadores de ellas.

He recorrido de forma rápida el libro de Rafael Moreno y fácilmente se comprueba que es un verdadero documento histórico y que me ha hecho recordar hechos y situaciones que marcaron profundamente a la sociedad chilena.

Estaba finalizando mi formación sacerdotal (fui ordenado en 1966). En el Seminario vivíamos la efervescencia de un Chile que se estaba transformando. Joven sacerdote en Punta Arenas en ministerios pastorales con los más pobres, experimentaba sus angustias y precariedades. En esa época conocí al hoy amigo Rafael Moreno y a muchos de quienes en el país y en la región impulsaban el proceso de la Reforma Agraria. Uno de ellos era muy cercano a mi corazón y a mi vida: mi querido hermano Pedro (q.e.p.d.) con quien además de los lazos sanguíneos nos unía una gran amistad y anhelos muy profundos desde la propia vocación y responsabilidad, para servir, especialmente a los más pobres y vulnerables y contribuir en verdad a una sociedad más justa, fraterna y solidaria.

¡La generación de los 60 y 70 soñábamos con cambiar el mundo! La Reforma Agraria era un signo de algo nuevo, de mayor dignificación de los pequeños y de los sencillos, de los humildes y postergados.

¡Todo cambio verdadero provoca resistencias, dificultades, a veces rechazos fuertes y hasta violentos! El libro de Moreno lo expresa claramente y los pastores católicos de la época lo señalaron con respeto y claridad.

Es importante aquí consignar las palabras de Mons. José Manuel Santos Azcarza, Obispo de Valdivia y presidente de la Conferencia Episcopal. En una importante carta de monseñor Santos, fechada el 19 de mayo de 1970 y dirigida a los señores Dagoberto Ortega Gálvez, Luis Leiva Montecinos y Manuel Oliveros Sagal, todos ellos de Linares, y en respuesta su carta del 11 de mayo en que se quejan porque el prelado linarense no estuviera con ellos en el proceso de reforma agraria y que en cambio fuera más cercano con la parte patronal, les señala que puso en conocimiento de Mons. Augusto Salinas para que él mismo responda a sus quejas.

Mons. Santos, les señala que a nombre de los obispos, quiere precisarles su reflexión en tres puntos: a) el papel de la Iglesia y la salvación de Jesucristo; b) la Iglesia y la Reforma Agraria y c) la Iglesia y la violencia. Lo hará con lenguaje



cristiano, sin entrar en política de partidos y «menos favorecer o desprestigiar a ninguno de los candidatos a la presidencia del país!».

Reproducimos los párrafos referentes al apartado dos *La Iglesia y la Reforma Agraria* de la carta de Mons. Santos (12 al 25),

La Iglesia ha visto y ve necesaria la Reforma Agraria y este juicio ha sido dado oficialmente en 1962 en la carta pastoral de todos los Obispos de Chile sobre el campesinado chileno y en las actuaciones concretas de algunos Obispos. Deseo destacar de un modo especial la actuación de Mons. Larraín, Obispo de Talca, quien fue el primero en iniciar en su propia Diócesis la Reforma Agraria. Este ejemplo fue seguido por el Sr. Cardenal en propiedades que poseía el Arzobispado de Santiago e igualmente por numerosos otros Obispos que han entregado las propiedades agrícolas que poseía la Iglesia. (12)

La Iglesia ha apoyado y hoy día sigue apoyando la Reforma Agraria, porque considera que hay una situación de angustia y opresión del campesinado y no ve cristiana la diferencia entre patrón e inquilino. (13)

Los Obispos de Chile pensamos que Cristo mira nuestra estructura social-económica y su juicio es severo ya que Él no puede bendecir una estructura capitalista que va contra la dignidad de la persona humana y olvida la dimensión social del hombre haciéndolo un ser egoísta, centrado en el dinero y en los bienes materiales.(14)

Cristo quiere que los bienes y la tierra tengan una función social y ningún hombre tiene derecho a tener más de lo necesario, cuando existen otros que no tienen ni siquiera lo necesario para vivir. Por eso Su Santidad el Papa Pablo VI ha dicho: «la propiedad no es un derecho absoluto e inalienable» (*Populorum Progressio*).(15)

Los Obispos apoyamos la Reforma Agraria porque constituye un camino para que todos los hombres tengan la posibilidad de desarrollar en forma libre sus cualidades, sus posibilidades y construir su fraternidad armonizando sus diferentes situaciones por medio de un proceso de integración.

Reconocemos que, al estar en marcha la Reforma Agraria, en su aplicación se han cometido errores o ha habido deficiencias por parte de organismos estatales y organizaciones campesinas, como ocurre en todo proceso que hace avanzar la Humanidad y en el que intervienen hombres con sus propias limitaciones. Sin embargo estos mismos errores de ninguna manera invalidan la necesidad de efectuar una transformación de la pertenencia de la tierra. (16)

Aceptamos con humildad que no siempre hemos estado realmente comprometidos con los débiles y los pobres; pero vemos el llamado del Evangelio y toda la fuerza de Cristo que «vino a evangelizar a los pobres» y pensamos que la Iglesia de Cristo debe ser en primer lugar la Iglesia de los pobres. (17)

Reconocemos que hay en Cristo una preferencia por los más necesitados y pedimos a Dios la fuerza para ser consecuentes con el Evangelio que debemos predicar. (18)

Los Obispos pensamos que los campesinos tienen derecho a exigir a Cora, a Indap y a los organismos de promoción que se realice una acción integral de formación que abarque al hombre entero. Una Reforma Agraria que sólo reparte tierras o mira el aspecto puramente económico es una reforma incompleta y terminará siendo estéril e insuficiente. (19)

La verdadera Reforma Agraria debe hacer presente todos los valores humanos, desarrollar la vida familiar y los valores fundamentales. No es sólo el rendimiento económico lo que importa. El campesinado tiene derecho a exigir la formación de jefes netamente campesinos que en él sean los dirigentes definitivos del mundo rural y logren crear un nuevo campesino con personalidad y fisonomía propia. (20)

Finalmente los Obispos pensamos que el campesino debe asumir sus deberes y responsabilidades y le pedimos que sea responsable al asumirlos. Siempre, en la vida humana, los derechos llevan también deberes y se requiere asumir no solamente los derechos sino también las obligaciones que estos propios derechos imponen. (21)

El gran desafío al proceso de la Reforma Agraria no es el cambio de estructura. Es el cambio de la mentalidad que logre un mundo nuevo, con hombres renovados. Si el cambio de mentalidad y el cambio de estructura no marchan en forma armónica no tendremos jamás un cambio profundo y real en nuestra sociedad. (22)

Hoy el proceso de Reforma Agraria está en marcha. Hoy muchos propietarios agrícolas deben entregar sus tierras para que sean divididas según la ley. Se enfrentan así al dolor y a abandonar lo que han considerado suyo durante toda su vida y que, a menudo, han heredado de sus padres o abuelos y ellos mismos han trabajado teniendo allí su esperanza y fuente de subsistencia. (23)

No se podría negar que esto implica un sacrificio real. Pero tampoco pueden olvidar los cristianos que todo bien recibido procede de Dios y que es dado por Él a los hombres, no para beneficios de unos solamente sino para utilidad de todos. Esto vale no sólo para la tenencia de la tierra, sino para los bienes de educación, medios económicos, comunicaciones, inteligencia, iniciativa, etc. (24)

Nosotros esperamos que la urgencia de una distribución más justa de los bienes sea comprendida por todos los hombres de buena voluntad y, especialmente por los cristianos. Si hemos defendido el derecho de propiedad y su valor, hemos pensado especialmente en la posibilidad y en el derecho que todos tienen de ella y no en la defensa de la propiedad para unos pocos. (25)

Monseñor Santos, otro de los grandes pastores de la Iglesia chilena, de feliz y venerada memoria, expresaba así con la claridad que lo caracterizaba, el pensamiento de la iglesia ante el trascendente tema de la Reforma Agraria. La

toma de posición de la Iglesia fue también fuertemente criticada. Los creyentes en Cristo debiéramos estar en la vanguardia de una sociedad más justa, no por razones políticas, sino por motivos evangélicos, por fidelidad a Aquel que es «Camino, Verdad y Vida», a Aquel que proclamó « Felices los que trabajan por la justicia y por la paz», a Aquel que proclamó como suprema ley de vida «ámense unos a otros, como yo los he amado». Lamentablemente no siempre hemos estado en la vanguardia, a veces hemos estado en la retaguardia.

Monseñor Santos en su carta, se hacía eco de la enseñanza más tradicional de la Iglesia que la riqueza existe para ser compartida, no para ser retenida egoístamente. Los bienes, aun cuando son poseídos legítimamente, conservan siempre un destino universal, enseña la Doctrina Social de la Iglesia. De ahí que toda forma de acumulación egoísta es inmoral, porque se halla en abierta contradicción con el destino universal que Dios Padre Creador asignó a todos los bienes. La salvación cristiana es una liberación integral del hombre, liberación de la necesidad, pero también de la posesión misma. San Pablo en I Timoteo 6, 10 señala: «Porque la raíz de todos los males es el afán de dinero, y algunos por dejarse llevar de él, se extraviaron en la fe».

Las riquezas en sí mismas pueden ser un gran bien, si realizan su función de servicio al hombre y son destinadas a producir beneficios para los demás y para la sociedad. Las riquezas son un bien que viene de Dios, quien posee ese bien lo debe usar y hacer circular, de manera que también los necesitados puedan gozar de él; el mal se encuentra en el apego desordenado a las riquezas, en el deseo de acapararlas.

Un teólogo actual (J.A. Pagola) en su libro *Jesús y el dinero* reflexiona sobre el ansia de acumular: «impulsado por la ideología neoliberal el dinero se ha convertido en nuestro mundo globalizado en un ídolo de inmenso poder que, para subsistir, exige cada vez más víctimas y deshumaniza cada vez a quienes le rinden culto». Ya Jesús llamaba «necio» al rico de la parábola que construye graneros cada vez más grandes para almacenar su cosecha, pensando solo en su bienestar, cuando ni siquiera puede asegurar su salud y su vida mortal. Así es de irracional la lógica que impone el capitalismo liberal: empuja a los pueblos a acumular insaciablemente bienestar, pero lo hace, por una parte, generando hambre, pobreza y muerte y, por otra, deshumanizándonos cada vez más a todos.

Este sistema nos ha hecho esclavos del ansia de acumular. La historia se organiza, se mueve y dinamiza desde esa lógica. Todo es poco para sentirnos

satisfechos. Necesitamos más productividad, más consumo, más bienestar, más petróleo, más tecnología, más poder sobre los demás. Lo decía Jesús: «Guárdense de la codicia, aún en la abundancia, la vida de uno no está asegurada por sus bienes» (Lc. 12, 15). Ahí está el peligro mortal. El deseo insaciable de bienestar tiende a someterlo todo a su control. Su lógica es imperialista. Los grandes poderes financieros siempre sienten necesidad de más y se creen con derecho a tenerlo. Se borran del horizonte todos los demás derechos. Todo queda sometido a la producción de más riqueza para los más poderosos.

## Conclusión

La Iglesia en Chile fue precursora de la reforma agraria en Chile como he tratado de demostrar en esta sencilla reflexión y ello por fidelidad a Jesucristo y su Evangelio, por el testimonio de sus santos y por su enseñanza social los creyentes laicos en la política, en la economía, en la empresa, en el gobierno están llamados a trabajar por una sociedad más justa y digna para todos, junto con otros hombres y mujeres que busquen en verdad el bien común de todos.

La iglesia nunca determinará qué autoridades deben gobernar, pero sí exigirá a todos que estén al servicio de la comunidad entera; que protejan y promuevan el ejercicio de la adecuada libertad de todos y la necesaria aportación común en los problemas comunes y en las decisiones de gobierno; que tengan la justicia como meta y como norma y que caminen decididamente hacia una equitativa distribución de los bienes de la tierra<sup>3</sup>.

Recientemente, el 31 de julio de 2017, el Comité Permanente de la Conferencia Episcopal de Chile, al conmemorarse los 50 años de la Reforma Agraria entregó una declaración de nueve puntos titulada, *Tierra para los campesinos: mirada de esperanza, 50 años después*. Cito simplemente el número cuatro:

La profunda trascendencia del acontecimiento que recordamos, nos exige un momento sereno de reflexión y renovación. La mirada de la Iglesia sobre este proceso es al mismo tiempo agradecida, crítica y esperanzadora. Agradecida porque, tras una larga espera marcada por la marginalidad y la inseguridad, muchas familias campesinas accedieron a la propiedad de la tierra y con ella a una vida más digna y libre. Es también crítica porque se avanzó hacia una redistribución más justa de la propiedad, pero no faltaron improvisaciones y aprovechamientos que generaron situaciones de confrontación y de violencia.

---

<sup>3</sup> Homilía del Cardenal Vicente Enrique de Tarancón, en la coronación del rey Juan Carlos I, Madrid, 27 noviembre 1975.

Sin embargo, el horizonte de nuestra mirada debe ser fundamentalmente esperanzador, porque muchos miles de pequeños y medianos propietarios conservan la tierra que recibieron, viven con dignidad y aportan a la vida, la cultura, el desarrollo social y económico de Chile.

¡Dios nos ayude a seguir trabajando por un Chile más justo y digno para todos, donde el centro sea cada persona!







Se han cumplido 50 años desde la publicación de las leyes de Reforma Agraria y Sindicación Campesina las que generaron cambios profundos e irreversibles en el país, significando dolor para algunos y esperanza para otros. Más allá de las diferentes interpretaciones y visiones existentes, está fuera de duda la profundidad de su impacto y su trascendencia histórica.

La publicación cubre parte de los hechos más relevantes de la gestación, preparación y discusión del conjunto de iniciativas que, en un contexto democrático, permitieron la puesta en marcha de esta compleja reforma. Se complementa con la reflexión que el tiempo transcurrido permite realizar, no solo respecto a las decisiones adoptadas, a los aciertos y errores que pudieron cometerse al implementar un proceso de tal envergadura, sino también para destacar lecciones que puedan ayudar a enfrentar los grandes desafíos que tiene y tendrá el país en las próximas décadas.