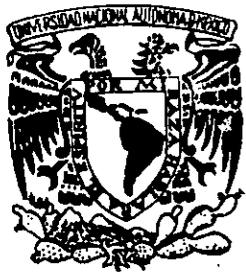


00465

10

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE POSGRADO
CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS (CELA)

EL PROCESO POLITICO Y LA TRANSFORMACION AGRARIA: LA REFORMA Y CONTRARREFORMA AGRARIAS EN CHILE, 1964-1980



232588

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE : MAESTRO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

P R E S E N T A :

S H I N Y A S U I

DIRECTOR DE LA TESIS:

DR. EDUARDO RUIZ CONTARDO



AGOSTO DEL 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTO

Quisiera agradecer a todos los que me ayudaron en la elaboración de esta tesis a lo largo de estos últimos años, particularmente a:

- mi director y asesor de la tesis, el Dr. Eduardo Ruiz Contardo, cuyo concepto de “neooligarquización” me inspiró este trabajo;
- mis profesores del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Facultad de Ciencias Políticas Sociales (FCPyS), UNAM;
- los personales de la Facultad, los que me apoyaron sin reserva en todos los procesos necesarios para mi titulación, especialmente a Marthita Guzmán;
- mis compañeros de la Maestría en Estudios Latinoamericanos;
- mi amigo Omar Nuñez, quién me ayudó en la redacción de este trabajo;
- mis colegas de la Embajada del Japón en Chile, especialmente a mis respetables amigos, Don Gastón González y Don Yasushi Sato;
- Don Jacques Chonchol, director del Doctorado en Estudios de Sociedades Latinoamericanas, Universidad ARCIS, Santiago de Chile, y mis compañeros del mismo doctorado;
- y a Kyoko Tanaka, quien ha sufrido las consecuencias de mis caprichos e inmadurez.

Por último, sería pertinente declarar que esta tesis corresponde a los estudios realizados con las becas otorgadas por el Gobierno de México, a través del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT), así como de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I : LAS EXPERIENCIAS DE REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA	9
1.1. Definición de reforma agraria	9
1.2. Antecedentes de la reforma agraria en América Latina y en otras regiones del mundo	11
1.3. Antecedentes teóricos sobre la reforma agraria en América Latina y en Chile	15
CAPÍTULO II : LAS CAUSAS HISTÓRICAS DE REFORMA AGRARIA EN CHILE	19
2.1. La hegemonía oligárquico-terrateniente en el siglo XIX	19
2.2. El Estado de compromiso y la cuestión agraria (primera mitad del siglo XX)	22
2.3. Las causas inmediatas de la reforma agraria	24
CAPÍTULO III : EL PROCESO POLÍTICO Y LA TRANSFORMACIÓN AGRARIA (1964-1980)	54
3.1. La reforma agraria del gobierno de Eduardo Frei	54
3.2. La reforma agraria del gobierno de Salvador Allende	77
3.3. El proceso agrario bajo el régimen militar	96
CAPÍTULO IV : BALANCE DE 15 AÑOS DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA	114
4.1. Tenencia de la tierra	114
4.2. Balance económico	118
4.3. Balance político	121
4.4. Balance social	122
4.5. El caso del desarrollo frutícola	126

CAPÍTULO V : LOS TERRATENIENTES FRENTE A LAS POLÍTICAS AGRARIAS (1964-1980)	133
5.1. Planteamientos	133
5.1.1. Presentación del objetivo, 133; 5.1.2. Antecedentes sobre el tema e hipótesis del trabajo, 135; 5.1.3. Periodización, 138.	
5.2. La Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) antes de la reforma agraria	141
5.2.1. Siglo XIX, 141; 5.2.2. Primera mitad del Siglo XX: la clase terrateniente y el “Estado de compromiso”, 144; 5.2.3. La posición de la SNA en víspera de la reforma agraria, 147; 5.2.4. La SNA frente a la “reforma del macetero” de Jorge Alessandri, 149.	
5.3. La SNA y la reforma agraria del gobierno de Eduardo Frei	151
5.3.1. Búsqueda de entendimiento (noviembre de 1964 – noviembre de 1965), 151; 5.3.2. Una campaña de persuasión (noviembre de 1965 – julio de 1967), 155; 5.3.3. La intensificación del conflicto (julio de 1967-mayo de 1969), 161; 5.3.4. Hacia posición confrontacional (mayo de 1969-septiembre de 1970), 165.	
5.4. La SNA frente a “la vía chilena al socialismo”	174
5.4.1. La búsqueda de convivencia con el gobierno de la Unidad Popular (septiembre de 1970 – mediados de 1971), 174; 5.4.2. La decidida oposición al gobierno (octubre de 1971 – octubre de 1972), 183; 5.4.3. La posición insurreccional (octubre de 1972 – marzo de 1973), 185; 5.4.4. Hacia el derrocamiento del gobierno de Salvador Allende, 189.	
5.5. La SNA bajo el régimen militar	192
5.5.1. La total identificación con la autoridad militar (septiembre de 1973-abril de 1975), 192; 5.5.2. Inicio de la etapa radical del neoliberalismo (abril de 1975 – abril de 1979), 196; 5.5.3. Decidido apoyo al esquema económico (abril de 1979-1980), 202.	
5.6. Conclusión del capítulo	207
CONCLUSIONES	211
BIBLIOGRAFÍA	215

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Cuadro 2-1: Evolución demográfica en Chile, 1865-1960	24
Cuadro 2-2: Distribución de la población chilena, según tamaño de ciudad, 1865-1960	25
Cuadro 2-3: Distribución de la población activa por el sector económico en 1950 y 1960	25
Cuadro 2-4: Aporte relativo al ingreso geográfico por sector económico	26
Cuadro 2-5: Tasas de crecimiento acumulativo anual de producción agropecuaria y demanda interna de productos agropecuarios	28
Cuadro 2-6: Balanza comercial de productos agropecuarios	29
Cuadro 2-7: Número y superficie de las explotaciones, según grupos de tamaño, 1955.	30a
Cuadro 2-8: Chile: Estimación del valor de la producción agropecuaria por hectárea arable según grupos de tamaño, 1955	32
Cuadro 2-9: Valor de producción agropecuaria por persona activa agrícola, 1955	33
Cuadro 2-10: Tierra arable por persona activa agrícola	33
Cuadro 2-11: Distribución de los ingresos en la agricultura, 1960	34
Cuadro 2-12: El aumento de la población electoral	41
Cuadro 2-13: Evolución del sufragio femenino en las elecciones presidenciales	42
Cuadro 2-14: El resultado de los principales partidos: las elecciones parlamentarios de 1961 y 1965	44
Cuadro 3-1: Confederaciones nacionales campesinas en 1970	74
Cuadro 3-2: Pliego de peticiones, huelgas y tomas de fundos	76
Cuadro 3-3: Confederaciones de Sindicatos Campesinos en abril de 1972	93
Cuadro 4-1: Expropiaciones por año (1965-31/VIII/1973)	115
Cuadro 4-2: Superficie efectivamente expropiada	115a
Cuadro 4-3: Evolución de tenencia de la tierra, 1965-1978 (%)	116
Cuadro 4-4: Producción silvoagropecuaria, 1965-1980	119
Cuadro 4-5: Balance comercial de productos silvoagropecuarios	121
Cuadro 4-6: Número de sindicatos campesinos, 1964-1973	123
Cuadro 4-7: Distribución del número de huertos frutales, 1981/82 (III a IX regiones)	129
Anexo: Políticas agrarias, 1964-1980	215
Gráfica 2-1: Estructura laboral en una hacienda en el Chile Central en mediados del siglo XX	20a
Gráfica 4-1: Expropiación por año	114a

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es realizar un balance histórico de tres lustros marcados por la reforma (1964-73) y contrarreforma (1974-79) agrarias, que transformaron radicalmente la fisonomía rural chilena. El trabajo busca identificar los logros históricos de la reforma agraria pese a la contrarreforma, y no pretende hacer juicio objetivo del proceso reformador. Asimismo, el objetivo del trabajo no es sólo destacar los aspectos antagónicos entre las dos etapas mencionadas, sino también buscar causas y efectos entre ambos procesos e identificar la lógica de continuidad histórica.

Para estos objetivos, se intentará oponer dos puntos de vista para examinar el proceso de cambio agrario. En primer término, se tratarán las políticas agrarias de los tres gobiernos mencionados desde una visión de hacedores de la política, posteriormente, se analizará la reacción de los terratenientes, sector social más afectado por el proceso.

La principal hipótesis del trabajo es que la reforma agraria, al dar el golpe de gracia al predominio de la clase terrateniente tradicional, facilitó la instalación del nuevo modelo económico bajo el régimen militar. Mientras el drástico cambio de la estructura de tenencia de la tierra facilitó la conversión productiva hacia cultivos exportables, la profunda transformación que experimentó el sector terrateniente a lo largo de dichos procesos le obligó a asumir dicho modelo económico.

Varios autores han señalado que el régimen militar, que duró dieciséis años y medio (1973-1990), no sólo cambió el funcionamiento económico del país sino afectó casi todas las dimensiones de la sociedad chilena. Visto desde cierta distancia, parece obvio que la instalación de la autoridad castrense significó más que una simple restauración del estado anterior al golpe militar. Para unos el cambio producido durante la dictadura es una “refundación capitalista”¹, mientras para otros se trata de una especie de “revolución capitalista”², distinta de la revolución burguesa clásica.

Por otra parte, algunos estudiosos del tema señalan que la reestructuración socioeconómica efectuada durante la administración castrense fue posible gracias a las reformas emprendidas por los gobiernos anteriores.³ Desde este punto de vista, las medidas económicas del gobierno militar no deben entenderse solamente como una contrarrevolución, sino también, como un aprovechamiento de las transformaciones estructurales previamente realizadas para el tipo de modernización que se propició a partir de 1974.

¹ Garretón, Manuel Antonio (1983); *Proceso político chileno*, FLACSO, Santiago, Chile.

² Por ejemplo, Moulián, Tomás (1997); *Chile actual: anatomía de un mito*, Universidad ARCIS - LOM ediciones, Santiago, Chile. Sin embargo, algunos historiadores chilenos consideran que la llamada “revolución capitalista” iniciada en 1973 se trata más bien de “modernización” del mismo viejo y tradicional modelo mercantil de “desarrollo hacia afuera”. Ver Salazar, Gabriel y Julio Pinto (1999); *Historia contemporánea de Chile I: Estado, legitimidad, ciudadanía*.

³ Martínez, Javier and Alvaro Díaz (1996); *Chile: The Great Transformation*, Geneva, The Brooking Institution Washington, D.C.- The United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.

A mi modo de ver, Chile experimentó un proceso revolucionario secuencial, desde 1964 hasta 1990, en el que una fase de “refundación capitalista”, motivada por una contrarrevolución política, sucedió a la de reformas estructurales que habían alterado las condiciones socioeconómicas existentes hasta mediados del siglo. A pesar del carácter casi opuesto de estas dos fases, ésta propició condiciones favorables para aquélla. La “revolución neoclásica” se instaló sólo después de que se había socavado la base del poder oligárquico. Visto así, la reforma agraria desempeñó un papel decisivo en dicho cambio global de la sociedad chilena.

En esta tesis, nos fijaremos principalmente en el aspecto político de la transformación agraria, ubicándola dentro del contexto político global de cada etapa. Si bien una reforma agraria implica una empresa de transformación socioeconómica, es un proceso fundamentalmente político, que intenta modificar las relaciones de poder preexistentes.

La mayoría de las reformas agrarias significativas efectuadas en América Latina y en otras regiones del mundo se han realizado dentro de un marco de transformación radical de la sociedad, que presupone un cambio en el equilibrio del poder. Aunque en el caso de Chile la reforma agraria no fue producto de una revolución social, fue posibilitada por la alteración de la correlación de poder que se reflejó en el proceso electoral, lo que permitió el ascenso de las fuerzas políticas emergentes de origen urbano, presionando el imaginario social de la población rural.

La reforma agraria llevada a cabo por los gobiernos de Frei y de Allende, transformó radicalmente la estructura social del campo. No solamente se cumplió con las expropiaciones de casi todos los fundos mayores de 80 hectáreas de riego básicas, sino también despertó la conciencia de la masa campesina y facilitó su movilización.

De hecho el grado de confrontación generado en el campo fue de tal magnitud que impedía cualquier posibilidad de retornar a las condiciones anteriores a la reforma. La disolución de las haciendas tradicionales y de los lazos sociales que encajaban en ellas significó una ruptura profunda en una sociedad en la que la tierra no solo había representado un valor económico sino también un modo de vida.

El golpe militar puso fin a la reforma agraria pero no significó el restablecimiento inmediato de la estabilidad rural. Bajo el gobierno castrense se restituyó buena parte de los predios expropiados y hacia finales de la década de los setenta se consolida la nueva estructura socioeconómica en el campo, mientras la represión contra los campesinos que participaron activamente en las tomas de tierras fue implorable.

Sin embargo, las políticas aplicadas después de septiembre de 1973 no intentaban restaurar el régimen latifundiarío sino más bien representaban una contrarreforma parcial y selectiva, que mientras favorecía claramente a una parte de la clase terrateniente, no beneficiaba a buena parte de los agricultores tradicionales. Al mismo tiempo, el equipo económico del gobierno militar aplicó una política drástica de libre competencia, dejando de lado políticas de desarrollo

sectorial, y no brindó apoyo a los agricultores que no estaban preparados a las nuevas condiciones económicas, sino más bien propició su debilitamiento.

Por otra parte, la contrarrefroma revertió los logros sociales de la reforma agraria y el campesinado que jugó un papel protagónico en ésta última fueron excluidos del proceso de modernización impulsado por la autoridad militar.⁴

Con estos antecedentes, nos interesa analizar cómo la clase terrateniente, representada por los gremios agrícolas, ha reaccionado durante todo el proceso mencionado. La importancia de estudiar dicha clase radica en que, según nuestro punto de vista, una de las consecuencias más relevantes de la reforma agraria y el proceso posterior es la eliminación de los terratenientes improductivos y consiguiente transformación del sector agrícola representado por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA).

La historia de Chile desde la independencia se puede dividir en los siguientes tres etapas: Estado oligárquico, Estado de compromiso y Estado neoliberal (o neooligárquico). En la primera etapa la clase terrateniente ejerció la hegemonía sociopolítica en el país e impulsó ciertamente la modernización exportadora. Aunque su hegemonía política fue amenazada bajo el Estado de compromiso, conservó

⁴ El cambio socioeconómico en el campo después de 1974 se ha llamado “modernización conservadora” (Jacques Chonchol) o “modernización excluyente” (Emiliano Ortega), justamente por este carácter adverso a la

influencia parlamentaria suficiente para garantizar la intocabilidad de su dominio en el campo. Sin embargo, a partir de mediados de este siglo, esa clase empieza a ser considerada como obstáculo para el proceso de industrialización impulsado por el Estado, por su incapacidad de satisfacer la necesidad alimentaria del país, mientras una serie de reformas políticas y electorales le quitó el poder de veto que ejercía en el Congreso, lo que permitió el nacimiento de los gobiernos con programas de reforma agraria.

Durante el gobierno de Frei Montalva la clase terrateniente, representada principalmente por la SNA, no tenía influencia para impedir la marcha del programa de reforma agraria. Frente a la pérdida de su influencia política formal, dicha clase empezó a reforzar su resistencia gremial contra la política agraria del gobierno, posición que se intensificó hasta tomar una posición insurreccional contra el gobierno de Allende.

Sin embargo, el derrocamiento de la Unidad Popular y el establecimiento del gobierno militar no significó la recuperación de la influencia de dicho grupo en la toma de decisiones gubernamentales. Si bien la política agrícola del equipo neoliberal fue abiertamente desfavorable para buena parte de los agricultores, no tenían otra alternativa que mantener la lealtad hacia la autoridad castrense, que les garantizaba las condiciones vitales para su sobrevivencia como clase: la inviolabilidad del derecho de propiedad privada y la estabilidad laboral.

mayoría campesina.

Dicho de otro modo, el nuevo gobierno no resultó funcional al interés de los terratenientes, sino fueron los últimos que se forzaron a adecuarse al nuevo modelo económico.

Este trabajo se dividirá en cinco capítulos. Después de presentar algunos conceptos sobre reforma agraria y su evolución en América Latina, se examinará ciertos antecedentes históricos sobre el caso chileno en el segundo capítulo. Por una parte, veremos algunos aspectos de la hegemonía oligárquica en la historia chilena, comprensión de la cual es fundamental para el análisis posterior. Por la otra, identificaremos algunos factores que permitieron la realización de la reforma agraria hacia los años sesenta del presente siglo.

En el tercer capítulo, se pretende realizar una descripción histórica de la interacción entre el proceso político y la transformación agraria tanto durante las administraciones de Frei y Allende como durante el gobierno Militar, basándose en el análisis de sus programas de gobierno y agrarios, así como de algunos resultados fundamentales de tales políticas. Sobre esta base, el capítulo IV presentará un balance de tres períodos en temas como: tenencia de la tierra, aspectos económicos, políticos y sociales y desarrollo frutícola, este último como un caso emblemático de la continuidad entre los procesos de reforma y contrarreforma agrarias.

En el quinto y el último capítulo, analizaremos la conducta de la clase terrateniente, representada principalmente por la SNA, frente a las políticas agrarias de cada gobierno, utilizando principalmente el órgano

oficial de dicha corporación, *El Campesino*, para identificar la evolución ideológica de los dirigentes agrícolas y la mutación en su relación con los gobiernos en la etapa de transformación radical del campo. Al final, se presentarán algunas conclusiones del trabajo.

PRIMER CAPÍTULO: LAS EXPERIENCIAS DE REFORMA AGRARIA EN AMÉRICA LATINA¹

1.1. Definición de reforma agraria

En este trabajo, la reforma agraria es definida como un proceso de redistribución de propiedad de la tierra, acompañada por una serie de políticas que la complementan con el fin de elevar la productividad agropecuaria y mejorar el nivel de vida de la población rural.

Aunque la finalidad de una reforma agraria ha variado por contextos históricos, nacionales e internacionales, hay ciertos objetivos que han sido comunes en la mayoría de los casos.

Objetivos económicos:

- elevar la productividad agropecuaria mediante la racionalización de la explotación como resultado de la mejora en la distribución de tierras.
- favorecer el desarrollo industrial, ofreciendo bienes salarios en bajos precios, al mismo tiempo ampliar el mercado interno de bienes de consumo mediante el mejoramiento del ingreso campesino.

¹ Sobre las experiencias de reforma agraria en América Latina, se consultaron: Delgado (ed.)(1965), *Reformas agrarias en la América Latina: procesos y perspectivas*; García et al. (1981), *Desarrollo agrario y la América Latina*; De Janvry (1981), *The agrarian Question and Reformism in Latin America*; Chonchol (1989), "El desarrollo rural y la reforma agraria en América Latina"; Dorner (1992), *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: A Retrospective Analysis*; Chonchol (1994), *Sistemas agrarios en América Latina: de la etapa prehispánica a la modernización conservadora*; Kay (1998), "¿El fin de la reforma agraria en América Latina?: el legado de la reforma agraria y

- fomentar el desarrollo capitalista en el llamado sector no reformado, a través de la eliminación de las relaciones sociales arcaicas y de la intensificación del capital.

- mejorar la balanza comercial a través del aumento de exportaciones así como de la sustitución de importaciones agrícolas.

Objetivos políticos:

- debilitar el poder de la oligarquía rural, que ha obstaculizado el desarrollo industrial y la modernización del país.

- incorporar a la masa campesina en la vida política para consolidar la base de apoyo para los sectores modernizantes.

- mantener o recuperar la estabilidad social en el campo mediante la creación de un contingente de pequeños propietarios agrícolas.

Objetivos sociales:

- mejorar el nivel de vida de la masa campesina y erradicar la pobreza rural.

- disminuir la desigualdad existentes entre la ciudad y el campo.

- descomponer las relaciones paternalistas.

- fomentar la organización campesinas.

el asunto no resuelto de la tierra”.

1.2. Antecedentes de la reforma agraria en América Latina y en otras regiones del mundo

El interés por el estudio de la transformación del régimen agrario no es reciente y ha sido constante entre los científicos sociales durante el siglo XX, particularmente entre los estudiosos sobre el problema de desarrollo en los países periféricos.

Hacia fines del siglo XIX, Lenin distinguió dos formas históricas de transición del antiguo régimen feudal en el capitalismo agrario: el camino “farmer” y el “junker”. El típico caso del primero es Estados Unidos, en donde la explotación familiar prevaleció, mientras el segundo se refiere a los países de desarrollo capitalista tardío como el caso de Alemania, donde la clase terrateniente mantuvo el dominio sobre la tierra, convirtiendo a los campesinos en los proletariados agrícolas.

Sin embargo, fue Barrington Moore el que emprendió un estudio comparativo sistemático sobre la transformación de sociedades agrarias a las industriales modernas, enfocándose en el comportamiento de dos clases: los terratenientes y los campesinos.² Una de sus conclusiones fue que el papel desempeñado por estos dos sectores en dicha transformación ha determinado la naturaleza del régimen político resultante. De ahí Moore distinguió tres tipos históricos de transición de la sociedad preindustrial a la moderna: (i) revolución burguesa que llevó

² Moore (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, xvii. Sobre la aplicación de su enfoque en América Latina, ver Huber & Stafford (ed.) (1995), *Agrarian Structure and Political Power: Landlord and Peasant in the Making of Latin America*.

a la democracia parlamentaria (Inglaterra, Francia y Estados Unidos); (ii) revolución desde arriba que culminó en el fascismo (Alemania y Japón); y (iii) revolución campesina que condujo al comunismo (Rusia y China).

El primer caso se caracterizó por el surgimiento de una clase burguesa, con base económica independiente que eliminó a los sectores tradicionales que obstaculizaban el establecimiento de un capitalismo democrático, mientras en el segundo la clase terrateniente logra aliarse con una burguesía naciente para impulsar un desarrollo capitalista tardío manteniendo un régimen laboral represivo en el campo. En los países que tomaron camino hacia el comunismo, la falta de impulso modernizador de la clase dominante, así como la poca importancia del sector comercial e industrial provocó masivos revueltos campesinos.³

Aunque la propuesta teórica de Moore no es directamente aplicable a todos los casos de países periféricos, ofreció enfoques valiosos para análisis históricos de estas naciones, particularmente el rol que juega la transformación agraria en el proceso de transición hacia una sociedad moderna, así como en la determinación de la naturaleza del régimen político resultante.

³ Moore (1966), xiv-xvi y pp.413-414. Moore investigó también el caso de India como posible caso de un cuarto modelo, concluyendo que ese país asiático todavía no había experimentado una transformación a la

Hacia mediados del siglo XX, la realización de una reforma agraria apareció como una alternativa atractiva para superar el atraso social en los países que no habían cumplido la tarea de modernización. Mientras en América Latina, la revolución mexicana y su vasto programa de reparto de tierras despertó un movimiento agrarista en varios países del subcontinente, en las naciones recién independizadas de Asia y Africa los líderes anti-coloniales vieron la necesidad de realizar una reforma agraria como paso decisivo para la modernización de sus respectivos países, ya sea para impulsar un desarrollo capitalista o para dirigirse hacia un régimen socialista.

En Asia oriental de posguerra, Japón, Corea del Sur y Taiwan tuvieron experiencias exitosas de reforma agraria drástica, posibilitadas por cambio en relaciones de poder causado por la presión ejercida desde el exterior, que resultaron en el aumento de la productividad agrícola sirviendo como una base para el desarrollo industrial con un carácter relativamente igualitario.⁴ Mientras en algunos países se llevó a cabo

sociedad moderna.

⁴ Comparación de las experiencias de reforma agraria en estos países con las de América Latina y sus efectos sobre el desarrollo industrial, es un tema que merece mayor atención. Aquí se limitará a enumerar algunas diferencias de condiciones que determinaron estas experiencias. Por una parte, en los tres primeros países el grado de concentración de la tierra fue menor y los campesinos arrendatarios disfrutaban de una mayor autonomía que sus pares latinoamericanos. Por lo general, en Asia Oriental la explotación agrícola es más intensivo que en el continente americano y no es común un latifundismo tipo hispánico con la excepción de Filipina. Otra diferencia de importancia es que mientras en estos países asiáticos la reforma agraria antecedió al despegue económico sirviendo como base de su industrialización, en varios países latinoamericanos se impulsó un proceso industrializador antes que

unas reformas agrarias colectivistas como en los casos de China, Corea del Norte y Vietnam, en otros países, las experiencias de reforma agraria fueron de carácter limitado, coexistiendo con la denominada "revolución verde", en un intento de modernización agrícola sin cambio social con apoyo financiero de los países desarrollados.

En América Latina los intentos de reforma agraria se podrían dividir en tres etapas. La primera generación de estas experiencias fueron inducidas por una revolución social desde abajo, como son los casos de México, Guatemala, Bolivia y Cuba, con profundos efectos en el desarrollo posterior de estos países.

La reforma agraria mexicana, particularmente el masivo reparto de tierra en el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-40), no sólo impulsó un desarrollo capitalista del país sino ofreció una base de legitimidad a uno de los sistemas políticos más sólidos que han existido en América Latina. En cambio, la guatemalteca al afectar los intereses de empresas norteamericanas provocó una contrarrevolución que revertió el proceso de redistribución efectuado bajo el gobierno de Jacobo Arbenz (1952-54). Esta experiencia tuvo como resultado una constante represión sobre el sector campesino, dando origen a una lucha guerrillera prolongada hasta mediados de los noventa.

En tanto, la reforma agraria cubana fue el caso más drástico y consolidado en la región, y su efecto sobrepasó la dimensión nacional y regional, al punto que como una nueva estrategia, los Estados Unidos

solucionar el atraso rural.

favoreció la implantación de reformas agrarias en los países latinoamericanos, a través de la llamada Alianza para el Progreso.⁵

Gracias al impacto de la Revolución Cubana y la influencia norteamericana la década del sesenta y la primera mitad de la del setenta se convirtió en un período de auge de las reformas agrarias en América Latina. Durante estos años, en la mayoría de los países regionales se legislaron y se efectuaron algún grado de redistribución de la tierra, aunque por lo general el resultado fue limitado con la excepción de los casos peruano y chileno.

La tercera generación de reforma agraria en América Latina se refiere a la década del ochenta en que se llevó a cabo un proceso importante en Nicaragua en el contexto de la revolución sandinista, y algunos otros intentos de menor importancia, tales como los casos de El Salvador y de Brasil.

En efecto, a partir de la segunda mitad de los setenta la reforma agraria dejó de figurar entre las agendas programáticas de los gobiernos como consecuencia del cambio de orientación política e ideológica en dirección al autoritarismo, y al neoliberalismo en el ámbito económico.

1.3. Antecedentes teóricos sobre la reforma agraria en América Latina y en Chile

Rehman Sobham, en su estudio comparativo de las reformas agrarias efectuadas en 36 países, argumenta que “Las reformas agrarias

⁵ Sobre la Alianza para el Progreso se tratará más detenidamente en el

son originadas en un cambio en el equilibrio del poder en la sociedad y la naturaleza de este ajuste en relaciones de poder tiene profundo efecto sobre el resultado de la reforma".⁶

Las experiencias latinoamericanas parecen confirmar esta aseveración, lo que conduce a advertir otro supuesto de que el éxito de una reforma agraria no sólo depende del proceso mismo de la reforma sino de la posibilidad de consolidar la nueva relación de poder que favoreció la puesta en práctica de la misma.

En efecto, con la excepción del caso cubano, hay pocas experiencias de reforma agraria en que las fuerzas políticas que emprendieron dicho proceso perduraran el tiempo suficiente como para poder consolidar los logros de tal política.

Por su parte, Alain De Janvry analizó los impactos económicos y políticos de reforma agraria en la región desde cuatro perspectivas: la ampliación del mercado interno, el desarrollo capitalista en el sector no reformado, la estabilización política a través del sector reformado, y el dualismo funcional.⁷ La conclusión del autor es que la principal consecuencia de estas experiencias es la modernización del sector no reformado y aceleración del desarrollo capitalista en el agro, mientras las reformas implementadas no fueron efectivas para solucionar el

capítulo segundo.

⁶ Sobhan (1993), *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development*, p.4.

⁷ De Janvry (1981), pp.211-221. El "dualismo funcional" se refiere a la existencia de un sector de subsistencia junto con las grandes explotaciones agrícolas, lo que obedece a una lógica objetiva de la necesidad de mano de obra barata que permite bajo precio de alimentos.

dualismo funcional.

Esta percepción es compartida por Cristóbal Kay, quien asegura que mientras las reformas agrarias más radicales pusieron término a la dominación de oligarquía terrateniente, ellas contribuyeron al desarrollo capitalista, acelerando la vía junker al capitalismo agrario que ya había sido establecida.⁸

Desde otro ángulo, Jacques Chonchol señala que a pesar de las constantes esfuerzos de redistribución de la tierra en favor del campesinado en el siglo XX, las reformas agrarias en América Latina no han sido capaces de superar la situación de pobreza en el campo.⁹

En cuanto al caso chileno, que nos interesa investigar, existen posiciones divergentes. Para un sector, la reforma agraria es calificada “enteramente inútil” y “una agresión del Estado contra una clase ... la clase de los agricultores”, cuya finalidad era “atacar el poder social y político de una clase, por razones ideológicas”.¹⁰

Mientras para otros, es considerada como un experimento político sin criterio económico, y que el desarrollo exportador de algunos rubros silvoagropecuarios sólo se hizo posible con la óptima asignación de recursos gracias a la liberalización económica a partir de 1974.

⁸ Kay (1997), *Latin America's Exclusionary Rural Development in a Neo-liberal World*, pp.4-8.

⁹ Chonchol (1989), “El desarrollo rural y la reforma agraria en América Latina”, pp.3-15.

¹⁰ Gonzálo Vial, “La reforma agraria: (I) fue una sola; (II) fue injustificada; (III) fue una agresión social” *La Segunda*, 3, 10 y 17 de marzo de 1998.

En cambio, entre los que apoyaron la reforma agraria prima la idea de que ella tuvo un éxito en cuanto a la eliminación del latifundio tradicional y “fue un elemento fundamental para la modernización de la agricultura”, aunque no pudo lograr sus objetivos sociales debido al golpe militar.¹¹ Por otra parte, Martínez y Díaz argumenta que la transformación agraria impulsada por los gobiernos de Eduardo Frei y de Salvador Allende sirvió como “la base de nuevo modelo exportador”.¹²

¹¹ Jacques Chonchol, “Reforma Agraria impulsó desarrollo exportador chileno”. *El Mercurio* (Santiago), 30 de diciembre de 1996. El carácter modernizador de la reforma agraria es señalado por varios otros autores. Eg. Ortega (1978), *Recursos naturales y estrategias de desarrollo agrario*; Cereceda y Dahse (1980), *Dos décadas de cambios en el agro chileno*.

¹² Martínez y Díaz (1996).

CAPÍTULO II: LAS CAUSAS HISTÓRICAS DE LA REFORMA AGRARIA EN CHILE

2.1. La hegemonía oligárquico-terrateniente en el siglo XIX

Mientras los países vecinos atravesaron momentos de desorden tras los procesos de independencia del imperio español, la oligarquía chilena logró unificarse tempranamente para fundar un Estado autoritario, sólido y centralizado en la década de 1830. A partir de entonces, y hasta 1973, el sistema político del país fue uno de los más estables de la región, sin perjuicio de la existencia de algunas interrupciones.

La estabilidad política chilena se puede explicar principalmente por dos factores: la solidez del sistema de hacienda con su red de relaciones sociales y la conformación de un sistema político de compromisos entre los diversos grupos sociales y políticos, nacidos con las sucesivas crisis del régimen oligárquico.¹

El período comprendido entre 1830 y 1920 suele llamarse “Estado oligárquico”, en el que la clase terrateniente junto con grupos mercantiles, ejerció una hegemonía no sólo política, sino social y económica a voluntad. Los sectores económicos emergentes (mineros,

¹ Los dependentistas atribuían el carácter esencial del Estado oligárquico a la alianza imperialista entre el capital inglés y las oligarquías latinoamericanas, o bien una trilogía de los “junkers” (aristocracia terrateniente), la burguesía “compradora” y el capital monopólico. Por otra parte, en el caso de Chile, hasta mediados del siglo XX los intereses de la clase terrateniente y los de los capitalistas nacionales fueron difícilmente separables. Ver Zeitlin & Ratcliff (1988), *Landlords and Capitalists: The Dominant Class of Chile*.

comerciantes, banqueros) llegaron a ser parte de la clase oligárquica, ya fuera a través del parentesco colateral y/o la adquisición de tierras.

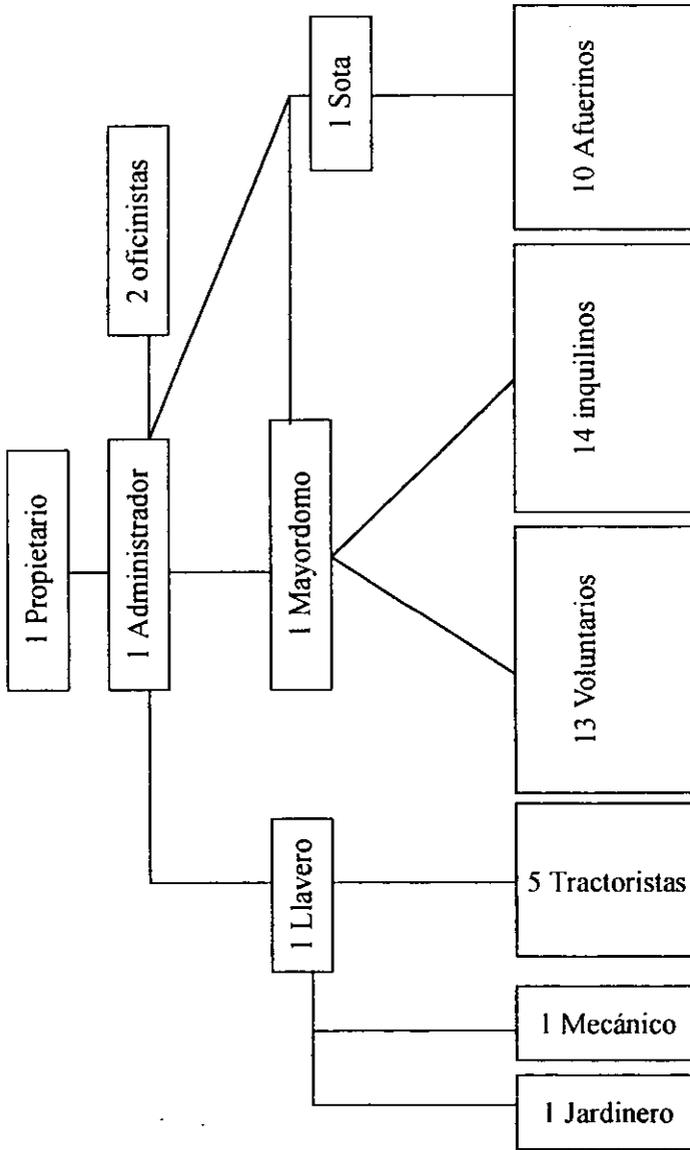
En este escenario, la base de la hegemonía oligárquica fue el sistema de hacienda, considerada “la institución de permanencia más prolongada en la historia de Chile”,² sistema constituido en la época colonial, el cual se consolidó durante el siglo XIX y duró hasta casi mediados del siglo XX.

Este sistema se caracterizó por: (i) una estructura social jerarquizada, cuyo eje central fue la relación de dominación-subordinación entre el patrón y los inquilinos (ver gráfica 2-1);³ (ii) una sociedad semicerrada y casi autosuficiente; (iii) una producción dirigida hacia el mercado local así como hacia el exterior; (iv) una simbiosis entre la producción patronal y la de subsistencia por parte de los campesinos residentes y externos; (v) predominancia de la explotación extensiva de la tierra con poca inversión de capital y tecnología; (vi) predominancia de los trabajadores permanentes y residentes; y (vii) una

² Bengoa (1988), *Historia social de la agricultura chilena, tomo 1; El poder y subordinación: acerca del poder y subordinación en Chile* p.7.

³ A grosso modo, existían cinco estratos sociales en una hacienda típica del Valle Central hacia finales del siglo pasado: (i) propietario (o arrendatario) (ii) administrador (iii) empleados (mayordomo, llavero, capataz, etc.) (iv) inquilinos y medieros (v) peones, afuerinos, etc. Bauer (1994), *La sociedad rural chilena*, p162, figura 4. Los inquilinos eran trabajadores residentes en la hacienda, que reciben un sueldo, parte en dinero y especies y parte en derecho de uso de un pedazo de la tierra. Era un empresario familiar que arrienda una parcela de tierra del propietario y pagaba un alquiler en forma de trabajo. Por otro lado, era un obrero residente en el predio que recibía salario en dinero y/o en especies a cambio del trabajo que prestaba al propietario.

Gráfica 2-1: Estructura laboral en una hacienda (explotaciones multifamiliares grandes) en el Chile Central (Provincia de O'Higgins, Comuna de San Vicente) en mediados del siglo XX



Fuente: CIDA (1966), p.51, gráfica VI-2.

concentración de la tierra en una minoría propietaria.⁴

Los propietarios de haciendas (hacendados) normalmente vivían en las ciudades y, a veces, tenían cargos públicos importantes, siendo su influencia política relevante durante el siglo XIX. Paradójicamente, la introducción del sufragio universal en 1874 fortaleció su base política mediante el control del voto campesino.⁵

Desde finales de la década de los cuarenta del siglo XIX, Chile experimentó un auge exportador triguero. Fue un período caracterizado por la modernización de las haciendas, con cierto proceso de asalarización de mano de obra. Sin embargo, el número de trabajadores residentes comenzó a aumentar de nuevo, producto de la necesidad de retener la mano de obra en el campo, reforzando con ello el sistema de hacienda.⁶ Este fenómeno es fundamental para entender por qué dicho sistema pudo permanecer hasta mediados del siglo XX sin provocar

⁴ En 1854, en el departamento de La Ligua (al norte de Santiago), mientras los propietarios de predios menores de 20 hectáreas, que correspondían al 83,2% de todos los propietarios ocupaban solamente 0,5% del superficie total, el 4,2% de los propietarios que poseían más de 5,000 hectáreas concentraban 96% de la superficie total. Seis décadas después, los datos de la zona central de Chile, en 1917, arrojaban datos similares. Mientras el 1,8% de los propietarios con predios mayores de 1,000 hectáreas ocupaban un 70,2% del superficie total, el 67,6% de los dueños de tierra, que tenían menos de 20 hectáreas, apenas poseían 4,1% del superficie.

⁵ Esta reforma permitió que las masas campesinas, incluyendo los inquilinos y los pequeños propietarios, adquirieran el derecho a votar, por lo que el porcentaje de los electorados rurales en el total del país aumentó de 25,0% en 1863 a 47,7% en 1878. Este hecho benefició enormemente a los terratenientes rurales, los que prácticamente controlaban votos campesinos. Valenzuela (1985), *Democratización via reforma: la expansión del sufragio en Chile*, p.118, cuadro 1.

⁶ Este fenómeno es llamado "reiquilinación" por los estudiosos del tema.

revueltas campesinas como aconteció en los demás países de la región.

2.2. El Estado de compromiso y la cuestión agraria (primera mitad del siglo XX)

Con posterioridad a la crisis de los treinta del siglo XX, varios países latinoamericanos entraron en un período conocido como de “Estado de Compromiso”, en el que el Estado asume el papel mediador entre los intereses sociales tradicionales y los emergentes, con la finalidad de impulsar el necesario desarrollo industrial.

En Chile, el auge salitrero de las últimas décadas del siglo XIX y la consiguiente expansión del aparato estatal trajo consigo, entre otros efectos, un aumento progresivo de las capas medias y la clase obrera. Por ello, la promulgación de una legislación social y una nueva constitución como consecuencia de la turbulencia política entre 1924-1932, fue un proceso de arreglo para compatibilizar la doble necesidad de mantener el sistema político y de garantizar la presencia de nuevos sectores en él.

Tras el triunfo del Frente Popular –coalición de partidos de centroizquierda- en las elecciones de 1938, se logró un acuerdo político que permitió la “institucionalización del conflicto social”, mediante la competencia electoral.⁷ Aunque los grupos oligárquicos perdieron el poder ejecutivo en manos de los partidos progresistas, mantuvieron suficiente influencia política para ejercer poder de veto en el parlamento

Ver Bauer (1994), p.261.

⁷ Moulián (1986), “Estabilidad democrática en Chile: una mirada

gracias a su control del voto campesino.

La oligarquía terrateniente consiguió como garantía que no se tocara el *status quo* del campo, a cambio de aceptar que los gobiernos dieran prioridad al desarrollo industrial, y proporcionara una serie de medidas a favor de los trabajadores urbanos aún cuando significaría el detrimento del sector agrícola. De esta manera, el primer gobierno del Frente Popular retiró la propuesta de reformar el régimen de tenencia de la tierra, y exoneró la aplicación de leyes sociales en el campo.

En resumen, a pesar de la paulatina apertura del sistema político hacia nuevos sectores sociales, la masa campesina estuvo marginada de él hasta fines de los cincuenta. Contrariamente a lo que se podría pensar, la marginación del campesinado funcionó como una válvula que garantizaba la estabilidad política, y los focos de rebelión campesina fueron eficaz y tenazmente reprimidos por las fuerzas de orden público.

2.3. LAS CAUSAS INMEDIATAS DE LA REFORMA AGRARIA

2.3.1. Los factores socioeconómicos y las teorías en torno a la reforma agraria

Urbanización y disminución de la importancia del sector agrícola

En la primera mitad del siglo XX la urbanización acelerada, junto con el inicio de la fase de industrialización sustitutiva de importaciones de bienes de consumo, impulsada por el Estado, determinó que la importancia relativa de la actividad agrícola en el país disminuyera marcadamente.

Cuadro 2-1: Evolución demográfica en Chile, 1865-1960 (miles)

Año	Población rural	Ciudades con 2.000 a 20.000 habitantes	Ciudades con más de 20.000 habitantes excluyendo Santiago	Santiago	Población total
1865	1.421	212	70	115	1.819
1875	1.536	291	97	150	2.075
1885	1.790	354	173	189	2.507
1895	1.774	436	228	256	2.695
1907	2.008	505	383	332	3.231
1920	2.132	554	535	507	3.730
1930	2.219	679	692	696	4.287
1940	2.474	723	873	952	5.023
1952	2.496	901	1.184	1.350	5.932
1960	2.650	953	1.863	1.907	7.374

Fuente: Cariola y Sunkel (1990); *Un siglo de historia económica de Chile: 1830-1930*, p.144, cuadro 27.

Como se observa en los cuadros 2-1 y 2-2, la proporción de la población rural en la población total del país, disminuyó de 62,2% en 1907 a 35,9% en 1960.⁸ El segmento de la población que se dedicaba a la

⁸ En el mismo lapso, la población total del país aumentó de 3,2 millones

actividad agrícola constituían el 26,4% de la total activa en 1960, mientras el mismo sector aportaba apenas el 9,4% del producto geográfico nacional en 1963 (cuadros 2-3 y 2-4).

Cuadro 2-2: Distribución de la población chilena, según tamaño de ciudad, 1865-1960 (%)

Año	Población rural	Ciudades con 2.000 a 20.000 habitantes	Ciudades con más de 20.000 habitantes excluyendo Santiago	Santiago	Población total
1865	78,1	11,7	3,9	6,3	100,0
1875	74,0	14,0	4,7	7,3	100,0
1885	71,4	14,1	6,9	7,6	100,0
1895	65,8	16,2	8,5	9,5	100,0
1907	62,2	15,6	11,9	10,3	100,0
1920	57,2	14,9	14,3	13,6	100,0
1930	51,8	15,8	16,2	16,2	100,0
1940	49,3	14,4	17,4	18,9	100,0
1952	42,1	15,2	20,0	22,7	100,0
1960	35,9	12,9	25,3	25,9	100,0

Fuente: Elaborado con los datos del cuadro 2-1.

Cuadro 2-3: Distribución de la población activa por el sector económico en 1950 y 1960

Sector económico	Población activa (%)		Ingreso promedio por persona en 1960(Escudo)
	1950	1960	
Agricultura	31,1	26,4	696,0
Minería	4,6	3,7	2.863,3
Industrias manufactureras	18,4	18,2	1.548,8
Construcción	4,6	4,3	991,6
Electricidad, gas y agua	0,9	1,0	1.230,0
Transporte y comunicaciones	4,3	4,8	2.280,8
Servicios	31,3	39,8	2.000,0
No especificados	4,8	1,8	--
TOTAL	100,0	100,0	1.539,4

Fuente: CIDA (1966), p.19, Cuadro III-2.

de personas a 7,4 millones. La tasa de crecimiento demográfico que rondaba en 1,5% durante la primera mitad del siglo, llegó a 2,8% entre 1952 y 1960.

Cuadro 2-4: Aporte relativo al ingreso geográfico por sector económico (%)

Sector económico	1950	1963
Agricultura	14,0	9,4
Minería	5,3	6,0
Industrias manufactureras	17,2	17,2
Construcción	2,8	3,8
Servicios públicos	7,1	8,7
Otros Servicios	53,6	54,9
TOTAL	100,0	100,0

Fuente: CIDA (1966), p.20, gráfica III-2.

Según el modelo convencional de desarrollo económico, el óptimo ciclo de industrialización se completa cuando el éxodo desde el campo hacia la ciudad ofrece mano de obra abundante que requiere en el sector industrial, siempre cuando el aumento de la productividad agrícola satisfaga la demanda alimenticia creciente.

Sin embargo, en Chile, y en la mayoría de los países latinoamericanos, esto no aconteció. Debido al mercado nacional limitado y el atraso tecnológico, entre otras razones, la industrialización sustitutiva de importaciones no pudo alcanzar un desarrollo sostenido, en la medida que la productividad agrícola crecía lentamente para abastecer una demanda alimenticia cada vez mayor. Además el insuficiente desarrollo industrial limitaba la capacidad de absorber productivamente a las masas provenientes del campo, originando la expansión de las poblaciones pobres, a veces llamadas "callampas", en los sectores marginales de las ciudades.

En el campo, el aumento de trabajadores asalariados (peones, voluntarios, afuerinos), la introducción paulatina de maquinarias y algunas semillas más rentables y la difusión de la radio, entre otros factores, socavaban lentamente los lazos paternalistas que habían sido la base de la estabilidad rural. Esto permitió cierta movilidad social en el campo, rompiendo poco a poco con el aislamiento del mundo rural.

Estancamiento de la producción agropecuaria y sus consecuencias

Hacia la década de 1960 el estancamiento de la producción agropecuaria se volvía cada vez más evidente. El *Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980*, que el Ministerio de Agricultura elaboró a través de la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA) en 1968, describía la situación del sector durante los últimos treinta años de la siguiente manera:

La producción agropecuaria ha venido creciendo a una tasa de 1,8 por ciento anual, que es inferior al ritmo de aumento de la población y a la tasa que registró la producción en los demás sectores de la economía. La disponibilidad de productos agropecuarios nacionales por habitante, es así menor a la que existía a mediados de los años treinta. Por otra parte, como la demanda interna aumentó a un ritmo mucho más rápido que la producción – alcanzó casi a duplicarse durante el mismo período- el país tuvo que recurrir cada vez más a las importaciones de productos agropecuarios y además el volumen de sus exportaciones

se redujo en forma considerable.⁹

Cuadro 2-5: Tasas de crecimiento acumulativo anual de producción agropecuaria y demanda interna de productos agropecuarios (%)

	Total		Por habitante	
	1936- 38/1963-65 (*)	1956- 58/1963-65 (**)	1936- 38/1963-65 (*)	1956- 58/1963-65 (**)
Producción agropecuaria				
Agrícola	1,6	2,3	- 0,6	- 0,2
Pecuaria	2,0	1,8	- 0,2	- 0,7
Total	1,8	2,1	- 0,4	- 0,4
Demanda interna				
Agrícola	2,5	3,7	0,4	1,2
Pecuaria	2,5	3,2	0,4	0,7
Total	2,5	3,5	0,4	1,0

* No está incluida la producción de frutas y hortalizas.

** Incluye la producción de frutas y hortalizas.

Fuente: ODEPA (1968); *Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980*.

El cuadro 2-6 muestra claramente la tendencia deficitaria del comercio de los productos agropecuarios. A partir de la década de los cuarenta, el déficit comercial de estos bienes siguió creciendo hasta alcanzar a más de 120 millones de dólares hacia mediados de los sesenta. Esta cifra se eleva a más de 150 millones si se incluyen los insumos y bienes de capital que el sector importa. En suma, el sector llega a ocupar casi el 30% de la importación total del país. Además la mayoría de los bienes importados hubiera podido producirse en Chile.

En síntesis, el plan señalaba el "insuficiente desarrollo agropecuario", durante esos tres decenios, "ha tenido graves consecuencias sobre el proceso de desarrollo económico y social de

⁹ ODEPA (1968); *Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980*, pp.5-18.

Chile sobre todo porque ha generado desequilibrios en la balanza de pagos, desocupación y presiones inflacionarias"¹⁰.

Cuadro 2-6: Balanza comercial de productos agropecuarios (Promedio trienales, a precios corrientes)

Trienios	Exportaciones	Importaciones	Saldo neto
(En millones de dólares)			
1936-38	28,6	17,6	+ 11,0
1939-41	20,8	20,1	+ 0,7
1942-44	25,9	32,6	- 6,7
1945-47	42,9	55,2	- 12,3
1948-50	39,6	69,2	- 29,6
1951-53	42,5	81,7	- 39,2
1954-56	25,3	103,0	- 77,7
1957-59	31,7	83,5	- 51,8
1960-62	29,8	121,8	- 92,0
1963-65	29,9	154,3	-124,4

Fuente: ODEPA (1968); *Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980*.

Informe del CIDA y el régimen de tenencia de tierra

Probablemente el documento más influyente en la realización de la reforma agraria en Chile fue el informe sobre tenencia de la tierra publicado en 1966 por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), creado bajo la égida de la Alianza para el Progreso.¹¹ El

¹⁰ Ibid.

¹¹ CIDA (1966); *Chile: tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola*. El CIDA fue creado con la colaboración de FAO, CEPAL, OEA, BID e IICA (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas), como consecuencia de la Carta de Punta del Este, firmado en 1961, que estableció la Alianza para el Progreso. Dicho comité también publicó informes sobre Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú. Hugo Trivelli fue el Director Ejecutivo del comité hasta 1964, cuando renunció para ocupar el cargo de Ministro de Agricultura del gobierno de Frei Montalva. (cf.) Barraclough y Collarte (ed.) (1971), *El hombre y la tierra en América Latina: resumen de los informes CIDA sobre tenencia de la tierra en Argentina-Brasil-Chile-*

informe es resultado de la investigación más acabada sobre el régimen de tenencia de la tierra en Chile que se haya llevado a cabo hasta hoy y uno de sus principales objetivos fue que sirviera como base de un eventual programa de reforma agraria.

El documento informaba que el régimen de tenencia de la tierra en Chile se caracterizaba por el predominio del binomio latifundio-minifundio, donde mientras relativamente pocos agricultores concentraban la propiedad de la mayoría de las tierras agrícolas, tanto arables como regadas, la gran mayoría poseía muy poca tierra o simplemente no la tenía.

Según se observa en el cuadro 2-7, las explotaciones multifamiliares grandes¹², que representaba el 6,9% de las explotaciones totales, ocupaban el 81,2% de la superficie total, el 78,5 % de la superficie agrícola y el 78,0% de la superficie regada. En tanto, las

Ecuador-Guatemala-Perú.

¹² CIDA estableció cuatro tipos de explotación por tamaño: (a) "subfamiliar", cuyas tierras son insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas de una familia y para permitir la utilización de su trabajo productivamente todo el año (menos de 5 hás); (b) "familiar", que dispone de suficiente tierra para mantener una familia a un nivel satisfactorio de vida mediante el trabajo de sus miembros y la aplicación de la técnica predominante en el área (5 a 49,9 hás en el Chile Central); (c) "multifamiliar mediano", el que tiene las tierras necesarias para emplear un número mayor de trabajadores que el que aportan los miembros de la familia, pero no tantos como para requerir una organización jerárquica a base de la designación de un administrador, mayordomo, etc (50 a 199,9 hás en el Chile Central); y (d) "multifamiliar grande", que posee suficientes tierras para dar ocupación permanente a una fuerza de trabajadores mucho mayor que los miembros de la familia de su conductor y dentro de cuya unidad sí se requiere la división del trabajo y la organización jerárquica (200 y más en el Chile Central). *Ibid.*, pp. viii-ix.

Cuadro 2-7: Número y superficie de las explotaciones, según grupos de tamaño, 1955.

	Subfamiliar		Familiar		Mediano		Grande		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Número de explotaciones*	55,8	37,0	60,4	40,0	24,4	16,1	10,4	6,9	151,0	100,0
Superficie total **	78,1	0,3	1.966,2	7,1	3.149,9	11,4	22.518,1	81,2	27.712,3	100,0
Superficie agrícola**	67,4	0,3	1.762,8	8,1	2.823,0	13,1	16.983,9	78,5	21.637,1	100,0
Superficie** arable	57,5	1,0	642,6	11,6	1.220,3	22,0	3.623,0	65,4	5.543,4	100,0
Superficie bajo riego **	23,6	2,1	80,1	7,3	138,4	12,6	855,9	78,0	1.098,0	100,0

* Miles de unidades; ** Miles de hectáreas.

Fuente: CIDA (1966), p.43, cuadro V-2.

explotaciones subfamiliares, que representaban el 37,0%, ocupaban apenas el 0,3%, el 0,3% y el 2,1% respectivamente. Estas cifras ubicaban a Chile dentro de los países con mayor concentración de la tenencia de tierras en América Latina.¹³

El Chile Central mostraba el caso más típico del complejo latifundio-minifundio.¹⁴ Hacia 1955 las explotaciones multifamiliares grandes equivalían al 7,6% del número total de explotaciones en las Provincias de Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins y Colchagua y ocupaban el 94,2% de la superficie agrícola, así como el 82,2% de la superficie regada. Por su parte, las explotaciones subfamiliares, que agrupaban el 63,3% de las explotaciones de la misma zona, ocupaban apenas el 0,6% de la superficie agrícola y el 2,9% de la superficie regada.

¹³ Según la investigación del CIDA sobre la tenencia de tierra en siete países alrededor de 1960, Chile fue el país donde las explotaciones multifamiliares grandes ocupaban la mayor proporción de la superficie agrícola total (81,2% contra 18,0% en Argentina, 59,5% en Brasil, 44,9% en Colombia, 45,1% en Ecuador, 40,8% en Guatemala y 75,3% en Perú). Barraclough y Collarte (ed.) (1971). Otra fuente, que muestra el índice "Gini" de concentración de la tierra en América Latina, señalaba a Chile como el país con mayor concentración de la tierra junto con Bolivia antes de la revolución de 1952. McCoy (1970): "La reforma agraria chilena: un análisis político del cambio estructural". p.48, Apéndice 2.

¹⁴ El CIDA definía el complejo latifundio-minifundio en Chile como "un sistema tradicional de tenencia, en el que ... la naturaleza de la relación que se basa esencialmente en un tipo *minifundio interno al predio*. Es decir, se basa en la relación de los grandes predios con las pequeñas unidades de explotación de los inquilinos y medieros *además* de las que mantiene con los pequeños propietarios de las cercanías". CIDA (1966), pp. 159-160.

Otros datos para el mismo año señalaban que los inquilinos constituían el 30,2% de la población activa de las explotaciones grandes en dicha zona, mientras los trabajadores asalariados (obreros, peones, afuerinos, voluntarios) ocupaban el 45,0%. Estas cifras confirmaban la tendencia de proletarización en el campo, pero al mismo tiempo demostraban la persistencia del inquilinaje en las haciendas.¹⁵

Otro hecho importante que destacó el estudio del CIDA fue la relación entre la estructura de la tenencia de la tierra y el uso de los recursos. El cuadro 2-8 revela que, en 1955, el valor de la producción por hectárea arable del grupo subfamiliar era casi cinco veces mayor que el del grupo multifamiliar grande, mientras el resultado era casi inverso en cuanto al valor de producción por persona (cuadro 2-9). Es decir, cuanto mayor el tamaño del predio, se producía menor valor por hectárea y mayor valor por persona ocupada.

Cuadro 2-8: Chile: Estimación del valor de la producción agropecuaria por hectárea arable según grupos de tamaño, 1955

Grupos de tamaño	(1) Valor de producción		(2) Superficie arable		(1)/(2)
	(Miles de E° 1960)	%	(Miles Hás)	%	
Subfamiliar	22.500	4,3	57,5	1,0	391
Familiar	81.098	15,6	642,6	11,6	126
Multifamiliar mediano	117.111	22,5	1.220,3	22,0	96
Multifamiliar grande	299.817	57,6	3.623,0	65,4	83
Pais	520.526	100,0	5.543,4	100,0	94

Fuente: CIDA (1966). p.150, cuadro XI-6.

¹⁵ Ibid. pp.44-73.

Cuadro 2-9: Valor de producción agropecuaria por persona activa agrícola, 1955

	Escudo (1960)	Índice
Subfamiliar	268	100
Familiar	443	170
Multifamiliar Mediano	828	310
Multifamiliar Grande	1.171	440

Fuente: CIDA (1966), p.153, cuadro XI-9.

Cuadro 2-10: Tierra arable por persona activa agrícola

Tamaño de explotación (1955)	Hectárea/ persona
Subfamiliar	0,7
Familiar	3,5
Multifamiliar Mediano	8,6
Multifamiliar Grande	14,2
Promedio	8,3

Fuente: CIDA (1966), p.16, cuadro II-11.

La razón de este fenómeno es la diferencia de la disponibilidad de tierra por persona, ya que mientras la tierra arable por persona en las explotaciones subfamiliares fue de 0,7 hectáreas en 1955, en las grandes fundos fue de 14,2 hectáreas por persona, es decir 20 veces mayor (cuadro 2-10).

Además, la concentración de la tierra en manos de una minoría era acompañada por una inequitativa distribución del ingreso en el sector agrícola. En 1960, mientras los trabajadores y pequeños

productores, equivalentes al 70,7% de las familias agrícolas, ganaban E°636 en promedio, los productores medianos y los grandes obtenían E°3.202 y E°16.582 respectivamente (cuadro 2-11).

Cuadro 2-11: Distribución de los ingresos en la agricultura, 1960

Grupos socioeconómicos	Familias agrícolas (miles)	%	Ingreso global (millones de E°)	%	Ingreso promedio (E°)
Trabajadores y pequeños productores*	243,9	70,7	155,2**	33,4	636
Productores familiares	61,1	17,7	59,0	12,7	966
Empleados	7,3	2,1	8,6	1,8	1.178
Productores medianos	22,3	6,5	71,4	15,4	3.202
Productores grandes	10,3	3,0	170,8	36,7	16.582
Total	344,9	100,0	465,0	100,0	1.348

* Incluye familias de productores con explotaciones subfamiliares y medieros.

** Incluye salarios, regalías, aportes al Servicio de Seguro Social y el ingreso obtenido en las explotaciones subfamiliares, en las medierías y en la ración de tierra de los inquilinos.

Fuente: CIDA (1966), p.180, cuadro XII-1.

Por medio de estos datos los investigadores del comité comprobaron que en los grandes predios prevalecía la subutilización de recursos, mientras las pequeñas explotaciones se caracterizaban por la sobreocupación de la mano de obra y carencia de tierras. Esta confirmación condujo a recomendar la rectificación de dicha situación mediante la redistribución de la tierra a favor de los que la trabajan directamente.

En suma, el informe del CIDA concluyó que:

La médula del problema agrario es la estructura de la tenencia de la tierra que concentra el poder económico, social y político en las manos de una reducida capa de agricultores. Sería sumamente difícil que el agro chileno se transforme rápidamente en un sistema de empresas dinámico y moderno sin la participación activa de la gran masa de campesinos que ahora no tiene tierra o tiene muy poca. Básicamente, este es más que nada, un problema de Reforma Agraria.¹⁶

Los teóricos de la reforma agraria: el enfoque estructuralista

La posición del informe del CIDA claramente reflejaba la corriente del pensamiento económico estructuralista, que adquirió mayor influencia tanto en los organismos internacionales, particularmente en la CEPAL (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas), como en los centros académicos y los círculos gubernamentales de los países latinoamericanos a partir de los años cincuenta.

Frente a los problemas económicos que enfrentaban las naciones de la región, como inflación crónica, atraso agrícola, dependencia externa e insuficiente desarrollo industrial, los estructuralistas mostraron escepticismo hacia las recetas monetaristas y ortodoxas, buscando los orígenes estructurales del problema para dar solución a sus

¹⁶ CIDA (1966), p.214.

causas más que sus efectos. Por lo tanto, insistían en que “las medidas superficiales son insuficientes para solucionar los problemas económicos y superar la condición de subdesarrollo de un país. Para ello se requiere, por tanto, una transformación desde los cimientos de la organización social, o sea una transformación estructural”.¹⁷

Chile era uno de los baluartes de esta corriente, y sus propuestas tuvieron ecos en las fuerzas políticas emergentes de la época. Uno de los economistas más representativos de la misma fue Aníbal Pinto, quien sostuvo una controversia con los economistas monetaristas en torno a las causas de la inflación crónica que padecían Chile y sus vecinos en América Latina. Pinto destacaba los “factores estructurales”, como la dependencia y declinación del intercambio exterior, la disminución y lenta recuperación del ingreso por persona, el rezago de la producción agropecuaria y de la oferta de sus bienes, y el margen de ingresos que sale al exterior por concepto de retribución del capital extranjero, todos los cuales jugaban un papel de impulsores de las causas financieras y monetarias de la inflación.¹⁸

Para Pinto, la principal causa del atraso agrario era la existencia de dos tipos de agricultores en el medio rural: “un relativamente pequeño número y proporción de empresarios agrícolas que dispone de más suelos de los que es capaz de aprovechar”, por una parte, y “una cantidad considerable de propietarios que está en la situación opuesta: tiene menos tierra de la que requeriría para desarrollar una explotación

¹⁷ Rodrigo Borja (1997); *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 401-402.

racional y que le permite un nivel de vida aceptable". Por consiguiente, las medidas que se habrían que tomar eran aquéllas que propiciaran una distribución más equitativa de la propiedad rural y acrecentaran considerablemente el número de empresarios-propietarios. Agregó que para que dicha reforma tuviera éxito en Chile tendría que empezarse en la zona central y necesitaría una definición de "cabidas máximas" para la expropiación.¹⁹

Otro teórico chileno de la escuela de la CEPAL y que influyó en la realización de la reforma agraria fue Jorge Ahumada, uno de los principales autores del programa económico del candidato presidencial Frei Montalva en 1964. En 1958 Ahumada señaló que Chile vivía en una situación de "crisis integral", que abarcaba los ámbitos económico, sociopolítico y cultural. En cuanto a la crisis económica, señalaba como una de las cuatro razones fundamentales por las que Chile no conseguía intensificar su desarrollo económico, "la inhabilidad de los chilenos para llevar a cabo una reforma agraria".²⁰ Ahumada insistía en la necesidad de realizar una reforma agraria para el logro de dos objetivos: mejorar la productividad agropecuaria y corregir la desigualdad excesiva de la distribución del ingreso. Según el economista, el aumento de la productividad permitiría disminuir la presión inflacionaria y

¹⁸ Pinto (1996), *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, pp.163-186.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 187-211.

²⁰ Ahumada (1958), *En vez de la miseria*, p.52. Las otras tres razones del insuficiente desarrollo económico señaladas por Ahumada fueron: la incapacidad para disminuir las causas estructurales de la inflación permanente; la incapacidad para reducir las grandes desigualdades en la distribución del ingreso; y la incapacidad para evitar la concentración geográfica excesiva de la población y la producción.

mejorar la balanza de pagos.²¹

Uno de los principales interrogantes para los estructuralistas latinoamericanos de entonces era como superar el impasse que empezaba a hacerse perceptible en el proceso de desarrollo industrial. Por tal motivo, la reforma agraria, junto con la integración regional, fue contemplada como una manera de superar la estrechez del mercado interno que obstaculizaba la industrialización -via sustitución de importaciones- mediante el mejoramiento del nivel de vida de la masa campesina.

Dentro de la misma corriente del pensamiento, una de las figuras más destacadas en el tema de la reforma agraria fue Jacques Chonchol, quien planteaba la reforma agraria en relación al problema de la ocupación, es decir, con la finalidad de alcanzar el "pleno empleo de los hombres y de las tierras".²² En otras palabras, la reforma agraria se contemplaba como un proceso integral, mediante el cual se intentaba incorporar a la gran masa campesina, excluida hasta entonces, a la vida nacional en todos sus ámbitos (político, social, cultural, productivo, etc). El futuro Ministro de Agricultura en el gobierno de la Unidad Popular también insistió en que "la Reforma Agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre las tierras y sobre las aguas" y debiera ser llevada a cabo en "un lapso no mayor de

²¹ Ibid. pp.97-125.

²² Chonchol (1964); *El desarrollo de América Latina y la reforma agraria*. Ver también Chonchol (1965); "Razones económicas, sociales y políticas de la reforma agraria", en Delgado (ed.); *Reformas agrarias en la América Latina*, pp. 100-126.

tres a cinco años” para que la inestabilidad rural no se prolongara demasiado.²³

La oposición a la reforma agraria

Los agricultores, algunos economistas ortodoxos y los políticos de tendencia conservadora mostraban escepticismo hacia el enfoque estructuralista sobre el problema rural aunque no se oponían a la reforma agraria de manera abierta.

Ellos rechazaban la idea de que los agricultores fueran los principales responsables del atraso agrario de las últimas décadas y culpaban de ello a una serie de políticas gubernamentales erróneas y discriminatorias hacia el sector agropecuario. Según ellos, a partir de la década del treinta los gobiernos, al adoptar una estrategia industrializadora, priorizaron el desarrollo del sector industrial en desmedro del sector rural e intervinieron en la economía de manera ineficiente e injusta.

Concretamente, criticaron el control de precios de los principales productos alimenticios, la falta de créditos para los agricultores, las políticas cambiarias y arancelarias que favorecían al sector industrial y la incoherencia en la política agrícola durante décadas. Así objetaban la falta de incentivos para que los agricultores hubieran invertido de largo plazo.

Por otra parte, insistían en la existencia de una buena cantidad de empresarios agrícolas modernos y rehusaban la idea de que todos los

²³ Chonchol (1964) pp. 91-93.

agricultores fueran ociosos y explotadores del campesinado. También sostenían que la gran concentración de la propiedad agrícola formaba parte de la "mitología económica", argumentándose que "las grandes propiedades no tienen por lo general suelos útiles para realizar en ellos la Reforma Agraria".²⁴

En resumen, ellos se oponían a la realización de la reforma agraria radical y política, que contempla una modificación drástica del régimen de la tenencia de la tierra. En cambio, argüían que tal reforma debería efectuarse desde un punto de vista económico, con criterios técnicos y no ideológicos, sin causar inestabilidad social. Asimismo señalaron en que este tipo de reforma no tendría éxito sin una política coherente y definida de fomento productivo del sector agrícola.

Aunque la persistencia del régimen de tenencia de la tierra no era justificable, tanto desde un punto de vista económico como social,²⁵ varios argumentos de los agricultores y sus defensores eran valederos. Probablemente los estructuralistas al culpar casi exclusivamente a la estructura social arcaica en el campo, estaban proponiendo la reforma agraria como si hubiera sido una panacea.

²⁴ "Memoria presentada por la mesa directiva de la SNA", *El Campesino*, noviembre de 1967.

²⁵ Además la imagen de los agricultores entre los chilenos se había deteriorado considerablemente y existía un apoyo mayoritario a la realización de reforma agraria. En una encuesta realizada en el Gran Santiago en 1966, el 42,2 % de los cuestionados tenía opinión negativa hacia los agricultores frente al 13,0% de los que contestaron positivamente. Asimismo, el 80,1% de los encuestados creían que "hay necesidad de efectuar una reforma agraria". "Qué imagen tiene el país de

2.3.2. El proceso político que permitió la realización de la reforma agraria

Las reformas electorales y erosión del poder político de la oligarquía

La historia política chilena del siglo XX, hasta el quiebre de la democracia en 1973, se caracterizó por el progresivo incremento del número de electores tanto en términos absolutos como en los relativos (ver cuadro 2-12). Así la población electoral en 1973 era 15 veces mayor que la de 1925 y la proporción de los inscritos casi se sextuplicó. Aunque una parte de este aumento corresponde al crecimiento poblacional, la cual casi se triplicó en el mismo lapso, buena parte se explica por las sucesivas reformas electorales que se efectuaron durante dicho período.

Cuadro 2-12: El aumento de la población electoral

Año	Población nacional (en miles)	Población electoral	%
1925	3.929	302.142	7,7
1932	4.495	429.772	9,5
1937	4.842	475.354	9,8
1941	5.149	575.625	11,1
1945	5.541	641.495	11,6
1949	5.962	591.994	9,0
1953	6.462	1.100.027	17,0
1957	7.137	1.284.852	18,0
1961	7.858	1.858.980	23,6
1965	8.584	2.920.615	34,0
1969	9.566	3.244.892	33,9
1973	10.200	4.510.060	44,1

Fuente: Cruz-Coke (1984), p.38, cuadro 3.2.

los agricultores", *El Campesino*, junio de 1966.

Las principales modificaciones que se llevaron a cabo en este siglo fueron: la creación de la inscripción permanente (1925), el otorgamiento del derecho a sufragio político a las mujeres (1949), la introducción de la cédula única (1958), el establecimiento de la obligatoriedad de la inscripción (1962) y la reforma constitucional que concedió el derecho a voto a los analfabetos y a los mayores de 18 años (1970).

El notable aumento de los votantes a partir de la década del cincuenta coincide con el súbito ascenso de un nuevo sector del centro político, representado por la Falange Nacional (Partido Demócrata Cristiano (PDC), desde 1957) y con la consolidación electoral de los partidos de izquierda, ambos sectores comprometidos en llevar a cabo una reforma agraria sustancial.

Cuadro 2-13: Evolución del sufragio femenino en las elecciones presidenciales

Año	Registro de mujeres			Abstención (%)	
	Inscritos	%	Votantes	Mujeres	Varones
1952	328.404	29,7	287.794	12,3	13,8
1958	508.666	33,9	438.112	13,9	17,9
1964	1.322.814	45,3	1.204.753	9,6	16,2
1970	1.665.988	47,0	1.436.808	13,7	18,9
Promedio				12,3	16,5

Fuente: Cruz-Coke (1984); *Historia electoral de Chile*, p.43.

Como muestra el cuadro 2-13, el porcentaje de votos femeninos emitidos en las elecciones presidenciales se expandió de 29,7% en 1952 a 47,0% en 1970, convirtiéndose en factor determinante. De hecho, sin

los votos femeninos Jorge Alessandri hubiera perdido ante Salvador Allende en las elecciones de 1958. Mientras que en 1964, el candidato ganador Frei Montalva consiguió el 62,7% de los votos femeninos frente al 49,2% de los votos masculinos.

Otra reforma de importancia fue la de 1958 (Ley 12.889), que estableció la cédula única y el cierre de las secretarías de propaganda en el día de la votación. Esta medida intentaba impedir el cohecho que hasta entonces era usual en la votación rural, y fue decisivo para la pérdida de influencia del sector terrateniente sobre los votos campesinos, abriendo a los partidos de centro y de izquierda la posibilidad de penetrar en el electorado rural. Después de esta reforma el sistema de partidos en Chile se caracterizó por dividirse en "tres tercios", en la que los partidos de la derecha, del centro y de izquierda obtienen respectivamente una votación cercana a un tercio de los votos nacionales.²⁶

El resultado de las elecciones parlamentarias de 1965 confirmó la tendencia a la decadencia de la derecha política y el ascenso del Partido Demócrata Cristiano (PDC) como el principal partido del centro. La derecha, compuesta por el Partido Liberal y el Conservador Unido, consiguió apenas 9 escaños (comparando con 45 en las elecciones de 1961) en la Cámara de Diputados con el 12,5 % (30,4% en 1961) de los

²⁶ Por ejemplo, el candidato de la derecha, Jorge Alessandri, ganó en las elecciones presidenciales de 1958, obteniendo el 31,2% de los votos emitidos, seguido por el izquierdista Salvador Allende con el 28,5%, mientras los postulantes del centro sumó el 35,9% (Eduardo Frei, (PDC), 20,5% y Luis Bossay (Partido Radical, PR), 15.4%).

votos emitidos, mientras el PDC subió de 23 escaños (con 15,4% de la votación) a 82 asientos, es decir, 42,3% de la votación. Los partidos de la izquierda mostró leve aumento desde 28 diputados a 33 (cuadro 2-14).

Cuadro 2-14: El resultado de los principales partidos: las elecciones parlamentarias de 1961 y 1965

Partidos	Porcentajes		Diputados	
	1961	1965	1961	1965
Liberal	16,1	7,3	28	6
Conservador	14,3	5,2	17	3
(Derecha)	30,4	12,5	45	9
PDC	15,4	42,3	23	82
PADENA*	6,9	3,2	12	3
Radical	21,4	13,3	39	20
(Centro)	43,7	58,8	74	105
Socialista	10,7	10,3	12	15
Comunista	11,4	12,4	16	18
(Izquierda)	22,1	22,7	28	33
Otros**	3,8	6,0		
Total	100,0	100,0	147	147

* Partido Democrático Nacional.

** Incluidos los independientes y los votos blancos y nulos.

Fuente: Cruz-Coke (1984): *Historia electoral de Chile*, p. 86, cuadro 5.6.

Reforma de macetero: el gobierno de Jorge Alessandri y la primera Ley de Reforma Agraria

Aunque suena paradójico la primera ley de reforma agraria (Ley 15.020 de 1962) en Chile nació bajo un gobierno conservador. La reforma agraria del gobierno de Jorge Alessandri (1958-64) fue llamada por sus opositores como la "reforma de macetero" por su carácter limitado. Si bien dicha ley dio facultad al Estado para expropiar los predios abandonados y notoriamente mal explotados, también es cierto que tuvo disposiciones que impedían un proceso ágil de expropiación.

Cuando Alessandri asumió la presidencia la reforma agraria no estaba incluida en su agenda política. Fue la presión del Partido Radical (PR), cuyo apoyo fue indispensable para el manejo del Congreso,²⁷ y el compromiso internacional con la firma de la Carta del Punta del Este,²⁸ que crearon las condiciones para la presentación y la aprobación del proyecto de reforma agraria y el de la reforma constitucional sobre el derecho de propiedad. La posición de la Iglesia Católica a favor de la realización de una reforma agraria tuvo importante papel en la promoción de ella.

Después de fuertes debates tanto dentro de los partidos de la derecha como en los gremios agrícolas, la primera ley de reforma agraria fue aprobada por el Congreso en noviembre de 1962,²⁹ cuyo objetivo era “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”.³⁰

La ley estableció diez causales por las que el Estado pudiera autorizar la expropiación de los predios.³¹ Estas causales casi no se

²⁷ Como el resultado de las elecciones parlamentarias de 1961 la derecha perdió el tercio en ambas cámaras, lo que la obligó a buscar la alianza con el PR.

²⁸ La Carta estableció la Alianza para el Progreso, cuyo objetivo fue, entre otros, impulsar un programa de reforma agraria integral en los países latinoamericanos. Este aspecto lo vamos a tratar en la última parte del presente capítulo.

²⁹ Sobre estas debates, ver Kaufman (1967); *The Chilean Political Right and Agrarian Reform*.

³⁰ Ley N°15.020 (27 de noviembre de 1962), Artículo 3.

³¹ Artículo 15°. Los principales causales para la expropiación fueron: los

aplicaron durante la administración alessandrista, porque se prefería la asignación de tierras que ya estaban en la mano del Estado. Sin embargo, cuando Eduardo Frei llegó a la presidencia en 1964, su gobierno dio inicio a aplicar estas disposiciones para avanzar su programa de reforma agraria, antes de que la nueva ley estableciera nuevas causales de expropiación.

Aunque es evidente que el gobierno de Alessandri no tenía intención de modificar seriamente la estructura de tenencia de la tierra, se contempló la creación de una nueva capa de agricultores, que poseyera una "unidad económica".³² Estas nuevas parcelas se llamarían la "propiedad agrícola familiar", que sería indivisible y gozaría de franquicias tributarias (Art. 34°).

predios abandonados y notoriamente mal explotados; hasta la mitad de los terrenos regados por la obra estatal; los predios explotados indirectamente; los terrenos arrendados que no cumplan con lo dispuesto en la ley; y los "minifundios", para agruparlos (en una unidad razonable).

³² El Artículo 11° en letra b) definió la "unidad económica" como "la superficie de tierra necesaria para que dada la calidad del suelo, ubicación, topografía, clima y demás características, trabajada directamente por el parcelero y su familia, permita al grupo familiar vivir y prosperar con el producto de su racional aprovechamiento, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña a dicho grupo". Una vez establecido el concepto de "unidad económica" la ley también definió las nociones de "minifundio" y de "latifundio". El "minifundio" es "aquel predio rústico que no alcance a constituir una 'unidad económica', en conformidad a la definición contenida en la letra b) del artículo 11°, y también aquellos terrenos pertenecientes a comunidades en los cuales el número de comuneros sea manifiestamente superior a la capacidad del suelo para subvenir, mediante una explotación racional, a la adecuada subsistencia de los respectivos grupos familiares" (Artículo 80°). Mientras del "latifundio" se entiende por "aquel inmueble rústico perteneciente a persona natural cuyo valor exceda al de 20 'unidades económicas'" (Artículo 17°).

La ley también dispuso de una serie de instituciones para desempeñar las tareas de la reforma agraria. Así creó el Consejo Superior de Fomento Agropecuario (Art. 4°), transformó la Caja de Colonización en la Corporación de la Reforma Agraria (CORA, Art. 11°), y el Consejo de Fomento Agropecuario en el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP, Art. 12°). Sobre todo, las dos últimas entidades se convirtieron en los agentes principales en la ejecución de reforma agraria bajo los gobiernos de Frei y de Allende.

Por otra parte, la reforma constitucional (Ley 15.295, 1963), puso límite al derecho de propiedad estableciendo la expropiabilidad de algunos predios rústicos.³³

Con todo, la asignación de tierras en los seis años del gobierno de Alessandri (1958-64) fue de 835.118 hectáreas (18.297 hás. de riego y 816.821 hás. de seco) y benefició a 1.159 familias, cifra poco significativa comparada con lo sucedido en el siguiente decenio.³⁴

En síntesis, la política agraria del gobierno de Alessandri no fue un intento serio de redistribución de la tierra, más bien fue una prolongación de la política de colonización³⁵ con cierto énfasis en el

³³ La ley dispuso que "si con el objetivo de propender a la conveniente división de la propiedad rústica se expropiaren por causa de utilidad pública, predios rústicos abandonados, o que estén manifiestamente mal explotados y por debajo de las condiciones normales predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades, deberá darse previamente al propietario el diez por ciento de la indemnización y el saldo en cuotas anuales iguales dentro de un plazo que no exceda de quince años". Antes para el efecto de la expropiación el Estado debía pagar al propietario toda la cantidad en contado de manera inmediata.

³⁴ CORA (1968); *Cuatro años de reforma agraria*, p.32.

³⁵ La colonización se refiere a una política de distribución de tierras

mejoramiento de la productividad.

Sin embargo, la promulgación de las leyes mencionadas tuvo algunas importancias para el futuro. En primer lugar, el contenido de dichas leyes, aún siendo muy insuficiente para los sectores progresistas, fue visto como una concesión significativa por la derecha política y sobre todo por los gremios de agricultores, quienes mostraron fuerte resistencia contra dichas iniciativas. No obstante, algunos dirigentes de este sector llegaron a convencerse de que la introducción de una reforma que modificara la estructura rural era inevitable y necesaria para contrarrestar la posibilidad de una mayor radicalización, lo que posibilitó la aprobación de estos proyectos. La aceptación de la "idea" de reforma agraria por parte de estos sectores dejó un antecedente importante, que dio legitimidad a los gobiernos siguientes para avanzar en dicha materia.

Por otra parte, aunque la dictación de la Ley 15.020 no significó el inicio de un proceso expropiatorio importante, su contenido potencialmente permitía la realización de un significativo proceso de redistribución de tierras.

El ascenso de las fuerzas políticas progresistas: PDC y FRAP

Otro factor que hizo inminente la realización de la reforma agraria fue la emergencia de dos fuerzas políticas, el Partido Demócrata

fiscales con el fin de crear nuevas unidades agrícolas sin avanzar en proceso de expropiación de latifundios. En Chile, se promulgó una ley de colonización agrícola en 1928, que creó la Caja de Colonización Agrícola.

Cristiano (PDC) y la coalición comunista-socialista (Frente de Acción Popular, FRAP), como actores principales del escenario político chileno.

El PDC era un partido nuevo creado en 1957, aunque su antecesor, la Falange Nacional, se había fundado casi dos décadas antes. A partir de ese año el partido experimenta una expansión electoral espectacular, que lo llevó en el corto tiempo al gobierno, en 1964.³⁶ Por otra parte, aunque tanto el Partido Comunista (PC) como el Partido Socialista (PS) habían tenido una trayectoria electoral importante desde la década de los treinta, fue a partir de las elecciones presidenciales de 1958 que los partidos de la izquierda adquirieron una presencia indiscutible en la política chilena con la posibilidad real de llegar al poder.³⁷ Para ambos bandos la reforma agraria se convertía en una de las prioridades de sus respectivos programas.

Dentro del PDC existían un importante grupo de intelectuales, entre ellos varios especialistas del problema agrario y activos impulsores de la reforma agraria. Por otro lado, el hecho de que algunos miembros de la Iglesia Católica hubieran emprendido algunas iniciativas de reforma agraria propia en las propiedades eclesiásticas influyó

³⁶ En las elecciones parlamentarias en los años 1957, 61 y 65, el PDC consiguió 9,4%, 15,4% y 42,3% respectivamente. En el último año, el partido llegó a ocupar mayoría absoluta en la cámara baja con 82 escaños. A partir de esa fecha el PDC ha mantenido su posición como el mayor partido del país.

³⁷ En 1956, el PC y el PS junto con otros partidos pequeños formaron la Frente de Acción Popular (FRAP), que posteriormente lanzó la candidatura de Salvador Allende en las elecciones presidenciales de 1958 y 1964.

también en la posición del partido. Los partidos de izquierda han planteado desde temprano la necesidad de redistribuir la tierra a favor de los pequeños productores y los campesinos.

A partir de fines del decenio del cincuenta, estas dos fuerzas compitieron fuertemente por la conquista de los electores rurales. De hecho, la crisis de los partidos tradicionales les abrió una oportunidad inmejorable para ampliar sus apoyos electorales, particularmente en aquellos sectores hasta entonces marginados del desarrollo nacional, como los campesinos y los pobres marginados de la ciudad. Tanto el PDC como el FRAP intensificaron sus trabajos de organización en el campo para captar los votos campesinos, prometiendo efectuar una reforma agraria drástica en el programa de sus respectivos candidatos presidenciales para 1964.

La Revolución Cubana y la Alianza para el Progreso (ALPRO)

La Revolución Cubana en 1959 creó un ambiente favorable a la realización de la reforma agraria en varios países de América Latina. El hecho de que se haya establecido un gobierno socialista en un país pequeño y periférico, a unos pasos de la península de Florida, en contra de los intereses norteamericanos conmovió al pueblo latinoamericano y alentó los movimientos populares de toda la región. Sobre todo, la reforma agraria llevada a cabo por el nuevo gobierno cubano demostró la efectividad de este tipo de medida.³⁸

³⁸ Varios expertos latinoamericanos que trabajaban en las organizaciones internacionales fueron a Cuba para asesorar la planificación y ejecución

Por otra parte, la Revolución Cubana no sólo sacudió los corazones del pueblo latinoamericano sino también a las autoridades estadounidenses, quienes sintieron que los intereses norteamericanos en América Latina estaban siendo seriamente amenazados. Esta situación llevó al gobierno de Kennedy a la conclusión de que la única manera para evitar la expansión comunista en la región era introducir una serie de reformas, mediante las cuales se modificara la estructura social arcaica e impulsara el desarrollo del capitalismo moderno con ayuda financiera norteamericana. Esta idea se concretó en la Alianza para el Progreso propuesta por el Presidente Kennedy y acordada por los ministros de los países americanos (excepto Cuba), quienes firmaron la *Carta de Punta del Este* en agosto de 1961.³⁹

Dicho documento señaló como una de las medidas prioritarias:

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 de

de la reforma agraria. (Cf.) Chonchol, "Cuba: el primer bienio de reforma agraria (1959-1961)" en Delgado, Oscar (1965).

³⁹ Según dicho documento, dicha Alianza tenía como propósito general: "aunar todas las energías de los pueblos y gobiernos de las Repúblicas americanas, para realizar un gran esfuerzo cooperativo que acelere el desarrollo económico y social de los países participantes de la América Latina, a fin de que puedan alcanzar un grado máximo de bienestar con iguales oportunidades para todos, en sociedades democráticas que se adaptan a sus propios deseos y necesidades". *Carta de Punta del Este: establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la operación panamericana*, Punta del Este, Uruguay, 17 de agosto de 1961,

latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante 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.⁴⁰

Estados Unidos se comprometió a aportar 20 mil millones de dólares para financiar el desarrollo de los países latinoamericanos a largo plazo, mientras estos últimos deberían llevar a cabo programas de reforma agraria e introducir una tributación progresiva sobre la renta para poder recibir ayuda estadounidense.

Por tal motivo, en varios países del subcontinente se dictaron leyes de reforma agraria, aunque en la mayoría de los casos el establecimiento de una nueva legislación agraria no significó un cambio substancial de la estructura de tenencia de la tierra, como el caso de la reforma agraria del gobierno de Alessandri en Chile. Dentro de este marco se creó el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) que empezó a trabajar en la elaboración de una serie de informes sobre la tenencia de la tierra en países latinoamericanos.

Lo que se intentó a través de la Alianza para el Progreso fue el esfuerzo más sistemático de proponer reformas agrarias persuasivas en la región, con la finalidad de evitar el estallido social en el campo. Sin embargo, su propuesta enfrentaba serios dilemas. Para que las reformas

p.622.

⁴⁰ *Ibid.*, p.623.

propuestas tuvieran los efectos deseados era necesario una modificación considerable de la estructura social existente, la cual podría desatar una movilización social que no es fácil de controlar. O sea, la realización de una reforma agraria sustancial, no garantizaría necesariamente la estabilidad requerida para su objetivo. La reforma agraria chilena fue una buena prueba de esta apuesta.

En suma, la Alianza para el Progreso no fue un factor determinante para la realización de reforma agraria sustancial en Chile, sin embargo no cabe duda que propició condiciones muy favorables para ese objetivo.

CAPÍTULO III. POLÍTICAS AGRARIAS ENTRE 1964 Y 1980

Este capítulo presenta una reseña de las políticas agrarias tomadas por los tres gobiernos mencionados, cada uno con proyectos sociales de diferentes envergaduras. El objetivo no es agotar todos los detalles del proceso agrario durante estos 15 años, sino presentar una síntesis de las diferentes políticas introducidas en el campo chileno en cada uno de estos tres periodos.

En cada uno de ellos se tratarán seis aspectos básicos relacionados con la política agraria: (i) el contexto político en que cada gobierno llega al poder ejecutivo y los enfoques alternativos al problema agrario; (ii) el carácter general del programa agrario y su relación con el esquema general de cada proyecto político; (iii) el ordenamiento cronológico; (iv) la política de tenencia de la tierra; (v) la organización del sector reformado; y (vi) la política hacia la organización campesina.

En cuanto al primer punto, esto incluye la descripción de principales características de la campaña presidencial en el caso de los dos primeros periodos, y se comparan las posturas de los principales candidatos sobre la cuestión agraria.

En el segundo, se enfocará en el análisis de los respectivos programas del gobierno y de políticas agrarias, a través de los cuales intenta identificar sus objetivos básicos y su relación con la transformación global de la sociedad.

En tercer lugar, la finalidad de hacer un ordenamiento

cronológico es entender bien la dinámica política en que se ponen en práctica los respectivos programas agrarios. Un programa o una determinada política no se puede aplicar mecánicamente sino está sujeto al cambio por varios factores, tales como los trámites legislativos y la discusión interior del equipo gubernamental, que obligan a los gobiernos a ir adecuando su proyecto en una realidad en permanente mutación.

Los demás puntos se refieren a las políticas más concretas. La política de tenencia de la tierra es, por definición, fundamental en el proceso de reforma agraria, así como el de contrarreforma agraria. El objeto y el ritmo de expropiación suele definir el carácter general de una reforma agraria, al tiempo que la organización del sector reformado, particularmente la forma de propiedad que se establece, determina el éxito o fracaso de un proceso reformador. Por último, para el gobierno de Frei como para el de Allende, el sector campesino no sólo se consideraban beneficiarios de la redistribución de la tierra, sino que deberían desempeñar un papel protagónico en el avance de la reforma agraria.

3.1. Reforma agraria del gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)

3.1.1 Contexto político: la campaña presidencial de 1964¹

Una de las características de la evolución política de las décadas de los cincuenta y sesenta fue el crecimiento electoral de los partidos de izquierda, representada por el Partido Comunista (PC) y el Partido Socialista (PS), así como de la nueva fuerza del centro, encarnada en el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Como se señaló la competencia entre estas dos fuerzas en ascenso resultó en uno de los factores que impulsaron la realización de la reforma agraria.

El rápido crecimiento electoral del PDC en dichas décadas² fue sustentado por el descenso del Partido Radical (PR), el que dejaba de ser atractivo a sectores medios, así como por la amenaza que significaba el progresivo aumento del apoyo a los partidos de izquierda. Mientras el PDC atacaba al sector conservador como un obstáculo al desarrollo nacional,³ este partido se perfiló como alternativa a la izquierda

¹ Sobre la campaña electoral presidencial de 1964 y los programas de los respectivos candidatos, ver Gil (1969), *El sistema político de Chile*, pp.319-328; Heller (1973), *Política de unidad en la izquierda chilena*, pp.84-94; Corvalán (1964), "Dos hombres, dos programas", *Ercilla*, 20 y 27 de mayo; Partido Demócrata Cristiano (1964), *El gobierno nacional y popular*; y FRAP (1964), *La reforma agraria del Gobierno Popular*.

² El porcentaje de la votación captada por el PDC en las elecciones parlamentarios fueron 2,9% en 1953, 9,4% en 1957, 22,0% en 1961 y 42,3% en 1965. Cruz-Coke (1984), *Historia electoral de Chile, 1925-1973*, p.60, cuadro 4.5. La principal base electoral del PDC fue el empresariado modernizante, la clase media urbana y los sectores marginales de la ciudad y del campo.

³ Su programa señalaba lo siguiente: "La verdad que deben reconocer los grupos dirigentes del país es la de su propio agotamiento, la

revolucionaria, posición apoyada por el Estado norteamericano.

En la campaña presidencial de 1964, los partidos de derecha retiraron su candidatura para apoyar el candidato demócrata cristiano, Eduardo Frei, como mal menor frente a una real posibilidad de triunfo de la candidatura de Salvador Allende, candidato del Frente de Acción Popular (FRAP).^{4,5}

En dicha elección ambos candidatos proponían una transformación estructural de la sociedad chilena a través de una serie de políticas reformadoras. Aunque en sus respectivos programas tenían políticas similares, hubo una diferencia fundamental en sus objetivos globales. Mientras Allende planteaba una serie de reformas estructurales para cimentar las bases para la transición al socialismo, la “Revolución en Libertad” de Frei tenía como objetivo la profundización del desarrollo industrial dentro del marco capitalista, mediante la eliminación de los obstáculos estructurales, con la finalidad de disminuir el “peligro comunista” que representaba la candidatura de Allende.

imposibilidad para captar los problemas y sus modernas soluciones, la incapacidad para conducir a Chile hacia etapas de mayor desarrollo social y económico”. Partido Demócrata Nacional (1964), p.7.

⁴ En una elección complementaria llevada a cabo en Curicó, zona agrícola de dominio tradicional de la derecha, en marzo de 1964, inesperadamente ganó un candidato de izquierda, lo que motivó a la derecha a apoyar oficialmente a Eduardo Frei Montalva. Este episodio fue llamado “Naranjazo”, por el nombre del diputado elegido.

⁵ El Frente de Acción Popular (FRAP) fue una coalición de partidos de izquierda establecida en 1956, cuyo núcleo fue la alianza entre el PS y el

El programa del FRAP en 1964 era parecido al de 1958, pero mucho más elaborado y definido. En el plano político-institucional, se insistía en establecer una democracia directa a través de otorgar el derecho de sufragio a todos los chilenos mayores de 18 años, y de la promulgación de una nueva constitución, entre otras medidas. Mientras en materia de política exterior, ponía énfasis en el reforzamiento de relaciones con los países no alineados, particularmente los del continente americano, y establecimiento de las relaciones amistosas con los países socialistas.

Por otra parte, el FRAP proponía una serie de reformas que tenderían a modificar la estructura socioeconómica del país en el corto plazo, principalmente la nacionalización de los sectores estratégicos tales como el cobre, el salitre y el hierro, que permitiría recuperar las riquezas nacionales de las manos extranjeras y la realización de una reforma agraria que liquidara el régimen latifundiarío.

Su programa de reforma agraria incluían las siguientes medidas: (i) liquidación del latifundio mediante la expropiación de los grandes fundos y asignación de las tierras expropiadas a los campesinos;⁶ (ii) reagrupación de minifundios; (iii) establecimiento de tres tipos de propiedades agrícolas: la individual, la colectiva y la estatal; (iv) control estatal sobre las aguas de riego; (v) inmediata sindicalización campesina; (vi) aumento de la producción agropecuaria; (vii)

PC.

⁶ El FRAP proponía, en términos generales, la expropiación de "los latifundios de 1.000 o más hectáreas". FRAP (1964), p.9.

inamovilidad de la tierra para los que actualmente trabajan en ella; (viii) igual salario, en dinero efectivo, para los campesinos y los obreros industriales; y (ix) aumento del nivel de vida del campesinado.⁷

El resultado de los comicios llevados a cabo el día 4 de septiembre fue un amplio triunfo de Eduardo Frei con un 55,7% de los votos. Salvador Allende quedó en el segundo lugar obteniendo un 38,7%.

3.1.2. "Revolución en Libertad" y Reforma Agraria⁸

Durante la campaña electoral, Frei se perfiló como alternativa a la izquierda con un discurso que combinaba dos conceptos: "revolución" y "libertad".

Chile está a las puertas de un proceso de cambios fundamentales, que se realizarán inexorablemente. El presente Programa Presidencial significa el comienzo de una revolución que cambiará la fisonomía de Chile. Será una revolución en libertad, que se extenderá dentro de la legalidad democrática sin ahogar la libre expresión de ideologías espirituales y políticas.⁹

⁷ Corvalán (1964).

⁸ Para el programa de Frei se consultó básicamente, PDC (1964), *El gobierno nacional y popular: resumen del Programa de Gobierno de Frei*; PDC (1965), "El programa para la reforma agraria", en Delgado, *Reformas agrarias en la América Latina*, pp.580-592. Frei (1964), "No habrá progreso socio-económico en Chile si no levantamos la condición de la agricultura", *La Nación*, 24 de agosto.

⁹ Corvalán (1964).

El eje de su planteamiento fue la realización de una serie de reformas sociales y estructurales (reforma agraria, reforma tributaria, chilenización del cobre, reforma educacional, etc.) e impulso a la integración económica latinoamericana, lo que permitiría superar el estancamiento económico, generado por el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, y profundizar el proceso de desarrollo industrial. Este esquema fue fuertemente apoyada por los Estados Unidos a través de la denominada "Alianza para el Progreso".¹⁰

Por otra parte, una novedad que ofrecía el programa de Frei fue la incorporación del concepto de "marginalidad" en la política nacional y la formulación de un programa de "Promoción Popular" tanto en zonas urbanas como rurales.

Dentro de las llamadas reformas estructurales que planteó el programa de Frei, las que se referían a la materia minera y la agraria fueron las más importantes y ambiciosas. En el sector minero, el principal objetivo fue la expansión de la producción del cobre, que posibilitara aumentar los ingresos de divisas en más de 200 millones de dólares anuales para poder solucionar el problema del comercio exterior y financiar los planes de desarrollo económico y social. El programa de

¹⁰ La idea de la "Revolución en Libertad" tenía coincidencias con el propósito de la Alianza para el Progreso, por lo que, aquélla fue concebida como el plan modelo de esta última. Basta recordar que tanto la reforma agraria como la tributaria fueron componentes principales en la propuesta de la Carta de Punta del Este. También se sabe que el gobierno de Frei fue uno de los gobiernos más beneficiado por el financiamiento norteamericano en este esquema.

“chilenización del cobre” significaba una nacionalización parcial y pactada de la minería del cobre, política que se fundaba en la firme convicción de Frei de que el papel de los capitales extranjeros sería esencial para el desarrollo del país.¹¹

En cuanto a la reforma agraria, el PDC la definió como “un proceso de redistribución masiva de la propiedad de la tierra y el agua y de una modificación del régimen de su tenencia, en favor directo de quienes la trabajan, acompañados de una política integral de asistencia, educación y estímulo a la población campesina”.¹² Para tal efecto, Frei prometía crear cien mil nuevos propietarios agrícolas en un plazo de 5 años en su programa de gobierno.¹³

Para la puesta en práctica de su programa, Frei distinguía claramente entre sectores más tradicionales y atrasados dentro de la clase dirigente y otros potencialmente más empresariales. Por lo tanto, su estrategia fue eliminar a los terratenientes ineficientes o ociosos a través de la reforma agraria, por una parte, y promover desarrollo de una burguesía industrial moderno, por el otro.¹⁴

¹¹ La “chilenización del cobre”, fue fuertemente criticada no sólo por los partidos de izquierda sino también por la ala progresista dentro del PDC, por ofrecer unas condiciones demasiado favorables a las empresas mineras norteamericanas.

¹² PDC (1965), p.580.

¹³ PDC (1964), pp.51-55.

¹⁴ Uno de los supuestos de la estrategia del gobierno de Frei fue que el interés de los sectores empresariales urbanos era separable del de los terratenientes tradicionales, por lo que una política de reforma agraria tendría apoyo de los primeros. Sin embargo, este supuesto se demostró equivocado cuando los gremios patronales no agrícolas dio decidido apoyo a los propietarios agrícolas en contra de la reforma agraria hacia

Asimismo, el objetivo de su reforma agraria no fue la eliminación total de grandes predios, sino la expropiación de los latifundios improductivos. Los fundos con alta productividad fueron considerados como núcleo potencial de desarrollo capitalista en el campo, que se complementarían con el futuro sector reformado nacido de la asignación a los campesinos de tierras expropiadas.¹⁵

Al mismo tiempo, se consideró que el cambio de tenencia de la tierra tenía que ser acompañado por una serie de políticas de fomento de las actividades productivas en el campo. Especialmente, se ponía énfasis en la creación y ampliación de las exportaciones de los productos en los que el país tenía potencialidad competitiva en el mercado internacional.

Además, junto con la redistribución de tierras agrícolas se diseñó una política de promoción campesina con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo y consolidar el apoyo al gobierno.

Para Posibilitar estos objetivos, el gobierno demócrata cristiano impuso tres iniciativas legislativas importantes: una nueva ley de reforma agraria; una reforma constitucional que restringiera el derecho de propiedad privada; y una ley de sindicalización agrícola.

1969.

¹⁵ En uno de los discursos pre-eleitoral Frei anunció: "Pero así como voy a ayudar al que es bueno, al que no acapara tierras y cumple con su gente, voy a ser enemigo implacable del que robe la asignación familiar, del que tenga botada a su gente, del que no cumpla con las leyes, del que no explote la tierra y explota al campesino. Esto tendrá en mí a un enemigo y se lo digo ahora, aunque haya votado por mí. Si hay un mal patrón que ha votado por mí, no voy a titubear en ponerlo derecho y aplicarle el rigor de la ley. Si hay un buen patrón, aunque no haya votado por mí, lo voy a ayudar porque estoy ayudando a Chile". Frei (1964).

En resumen, el objetivo del gobierno demócrata cristiano fue impulsar un desarrollo integral cuyo eje sería la profundización industrial, dentro del cual la reforma agraria desempeñaría un papel clave, creando condiciones para suministrar los bienes salarios con mayor cantidad y en menor costo, así como para ampliar el mercado de bienes de consumo producidos por la industria nacional. Por lo tanto, el propósito implícito de la reforma agraria fue la modernización del sector de mediano y grandes empresarios agrícolas, quienes disponían mejores condiciones productivos.

3.1.3. Ordenamiento cronológico

En la primera mitad de la administración demócrata cristiano se caracterizó por resultados económicos favorables y una lucha parlamentaria por conseguir la aprobación de una serie de proyectos reformadores, entre ellos los relativos al agro.

Apenas asumido la presidencia, el PDC tuvo que afrontar las elecciones parlamentarias en marzo de 1965 en las que obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, cosa sin precedente en la historia de Chile, aunque sin alcanzar a un tercio en el Senado. Los partidos de derecha apenas consiguieron 9 escaños de 147 en la cámara baja y 7 de 45 en la cámara alta. Con estos resultados, parecía que no había grandes obstáculos para una fácil aprobación de los proyectos relativos a la reforma agraria, dado que la izquierda manifestaba su apoyo a dichas iniciativas, a pesar de su oposición general al gobierno.

Sin embargo, tenía que transcurrir más de un año, antes de que el gobierno presentara el nuevo proyecto de reforma agraria. Esta demora se debió por varias razones. Una de éstas fue la complejidad que involucra la elaboración de una legislación de esta naturaleza, la ley aprobada en 1967 tenía nada menos que 333 artículos más 24 disposiciones transitorias. Por otra parte, el proyecto elaborado por un equipo constituido por militantes de tendencia más progresista del PDC,¹⁶ tuvo que enfrentar una resistencia de los grupos conservadores del mismo partido.¹⁷

Una vez presentados al Congreso el proyecto de reforma agraria y el de la reforma constitucional, en noviembre y diciembre de 1965 respectivamente, los proyectos contaban con suficientes apoyo para aprobarse sumando los votos parlamentarios del PDC, del FRAP y de los radicales. No obstante, la aprobación de los proyectos no resultó fácil como se suponía. De hecho, la nueva ley de Reforma Agraria sólo se promulgó en julio de 1967, un año y ocho meses después de su presentación, y dos años y ocho meses después del advenimiento del gobierno de Frei.

A pesar de los pocos números de congresistas que la derecha disponía, este sector pudo impedir una rápida aprobación de la nueva

¹⁶ Algunos los responsables en la elaboración de dicho proyecto fueron Hugo Trivelli, Ministro de Agricultura, Rafael Moreno, Vicepresidente de la Corporación de Reforma Agraria (CORA) y Jacques Chonchol, Vicepresidente del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

¹⁷ Ver, por ejemplo, Rogers Sotomayor (1966), *Dos caminos para la reforma agraria en Chile, 1945-1965*.

legislación agraria, aprovechando el complejo sistema legislativo de entonces. La mejor carta que tenía la derecha fue la posibilidad de condicionar el apoyo a la reforma del cobre a la modificación de algunos puntos de proyectos de reforma agraria.¹⁸

El proyecto de "chilenización del cobre" que el gobierno había enviado al Congreso se halló con una fuerte oposición de los parlamentarios de izquierda, quienes lo consideró demasiado favorable para las firmas transnacionales, al tiempo que los radicales, si bien apoyaba la iniciativa, se oponían a algunas disposiciones claves de la misma. En consecuencia, los votos de la derecha se volvieron crucial para la aprobación de dicho proyecto debido a que el PDC tenía menos de un tercio de los escaños en el Senado. La derecha votó en favor del proyecto de "chilenización", a cambio de que el ejecutivo aceptara introducir una serie de pequeñas modificaciones en los proyectos de la reforma agraria.¹⁹

La fuerte resistencia y el lobby realizado por parte de los gremios agrícolas a los proyecto de reforma agraria fueron otra causa en la

¹⁸ Aunque los partidos de derecha apoyaron la candidatura presidencial de Frei Montalva en 1964, sin que presentaran su propia candidatura, no pudieron lograr casi ninguna concesión política de parte del nuevo gobierno. La derrota irreparable en las elecciones parlamentarias de marzo de 1965, les obligó a una reorganizarse profunda de su estructura partidaria. Así nació el Partido Nacional (PN), producto de la fusión entre conservadores y liberales, y de la incorporación de grupos nacionalistas, en junio de 1966. La constitución del PN coincidía con el abandono gradual de la posición conciliadora de la derecha política y con el progresivo refuerzo del antireformismo.

¹⁹ Sin embargo, las concesiones hechas por parte del ejecutivo fue relativamente pocas y la nueva legislación agraria pudo conservar lo

demora de su aprobación. En especial, la reforma constitucional sobre la propiedad privada generó un rechazo general del sector empresarial, incluyendo los gremios no agrícolas.

Antes de aprobarse la nueva ley de reforma agraria, el Ejecutivo había puesto en práctica su programa de reforma agraria utilizando para ello la Ley N°15.020 promulgada por el gobierno anterior, así como aplicando algunos principios de la nueva ley. Paralelamente, el gobierno, inició un proceso ágil de sindicalización campesina a través del INDAP.

Con estos antecedentes los primeros años de la gestión demócrata cristiana se puede calificar como exitoso. En lo económico, no sólo logró combinar un crecimiento productivo satisfactorio y una paulatina reducción de inflación, sino también inició a aplicar algunas reformas importantes, tales como la agraria y la tributaria. Sin embargo, a partir del año 1967, al resurgir la tendencia inflacionaria, el gobierno se vio obligado a tomar ciertas medidas de estabilización en detrimento de algunas reformas estructurales, básicamente la moderación en el proceso de reforma agraria.²⁰

La moderación de las reformas sociales estructurales no dejó de comprometer la unidad interna del PDC logrado desde la campaña presidencial de 1964, dividiéndose el partido en tres corrientes: oficialistas, terceristas y rebeldes. Los dos últimos constituían la ala progresista dentro del partido y no estaban contentos por el carácter

esencial de las iniciativas originales, a pesar del atraso.

²⁰ Moulián (1982), *Fases de desarrollo político chileno entre 1973 y 1978*, pp.3-20. Ffrench-Davis (1973), *Políticas económicas en Chile*

moderado y pro-capitalista del Presidente Frei y su grupo.

En la Junta Nacional del PDC llevada a cabo en julio de 1967, los grupos progresistas lograron el control del Consejo Nacional del partido, el que presentó un informe llamado *Una vía no capitalista de desarrollo*.²¹ El documento propuso la reafirmación del compromiso por la realización de la reforma agraria sustancial, así como la iniciación de experiencias de participación de los trabajadores en la gestión de empresas del Estado, entre otros temas.²²

Desde aquella junta, el Ejecutivo y el partido (controlado por la ala izquierda) mantuvieron una relación conflictiva hasta que varios militantes salieron del partido creando un nuevo referente, el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU)²³ en 1969.

La existencia de una ala progresista poderosa dentro del PDC permitió que el proceso de reforma agraria tuviera un carácter más radical que la tendencia general del gobierno, particularmente en el ámbito de la organización campesina, a medida que dicho grupo ocupaba importantes cargos públicos en el sector agrícola.

1952-1970, pp.51-64.

²¹ PDC (1967); *Proposiciones para una acción política en el periodo 1967-70 de una vía no capitalista de desarrollo: documento de trabajo para la Junta Nacional del PDC*.

²² *Ibid.*, pp.90-99.

²³ El MAPU se incorporó a la Unidad Popular y formó parte del gobierno de Allende. Varios fundadores del MAPU fueron los más fervientes impulsores de la reforma agraria. Uno de ellos, Jacques Chonchol fue el vicepresidente del INDAP bajo el gobierno de Frei, cargo que renunció en noviembre de 1968, y posteriormente el Ministro de Agricultura en el de Allende. Este hecho marcó una continuidad entre las reformas agrarias en sus dos etapas.

Aparte del conflicto interno del partido, en los últimos años de su gobierno Eduardo Frei enfrentó, en lo político, a los partidos de izquierda y de derecha que intensificaron sus posiciones críticas contra el Ejecutivo, creándose una situación política tripolar; en lo económico, aunque mantuvo un crecimiento relativamente alto, no logró contener el alza de precios. Paralelamente, el aumento considerable del número de las huelgas campesinas y tomas de predios acrecentó el ambiente conflictivo en el campo.

3.1.4. La política de tenencia de la tierra

Para poder realizar la reforma agraria en los términos propuestos en su campaña presidencial, el gobierno de Frei propuso dos iniciativas legislativas: un proyecto de nueva ley de reforma agraria y uno modificatorio del artículo 10 de la Constitución de 1925. Aunque ambos proyectos encontraron una oposición del sector de derecha en general, fue el segundo el que resultó en más polémico, en la medida que comprometía el concepto mismo de propiedad privada.

De hecho, la reforma constitucional aprobada en enero de 1967 restringió explícitamente el derecho de propiedad privada por razones de utilidad pública o interés social.²⁴ Asimismo se fijó que la

²⁴ Ley N°16.615 (20/01/1967). "La ley establecerá 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. La función social de la propiedad 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

indemnización, en caso de expropiación de un predio agrícola, sería equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieren comprendidas en dicho avalúo. La indemnización podría pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a treinta años, según lo que la ley especificara, lo que abrió la posibilidad de un masivo proceso expropiatorio. Por otra parte, se estableció que la ley podría reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional y expropiar las que fueran de propiedad particular.

Con la aprobación de la reforma constitucional en enero de 1967, se posibilitó la promulgación de la nueva ley de reforma agraria (*Ley N°16.640*), publicada en el Diario Oficial en julio del mismo año.

Esta última estableció la utilidad pública de la propiedad agraria y autorizó la expropiación total o parcial de los predios rústicos por siguientes doce causales:

- (i) los predios que tengan una extensión que exceda de 80 hectáreas de riego básico (HRB)²⁵(Art.3°).
- (ii) los predios abandonados (Art.4°).

común de los habitantes. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o interés social, calificada por el legislador”.

²⁵ Una hectárea de riego básica (HRB) se definía como una superficie agrícola equivalente a una hectárea regada en una zona fértil del Valle Central de Chile.

- (iii) los predios mal explotados (durante tres años desde la publicación de la ley no se aplicará este criterio) (Art.4°).
- (iv) los predios de menos de 80 HRB, que hubieren resultado de la división de un predio de superficie superior a 80 HRB con posterioridad al 4 de noviembre de 1964 (el día que Frei asumió el cargo del Presidente)(Art.5°).²⁶
- (v) los predios de que sean propietarios personas jurídicas de derecho público o privado (Art.6°).
- (vi) los predios que se encuentran explotados por terceros o en mediería, cuando se infringiere alguna de la legislación sobre el contrato correspondiente (Art.7°).
- (vii) los predios cuyos dueños sean dos o más personas (Art.8°).
- (viii) los predios ubicados en la zona de aplicación de la Ley de Propiedad Austral (Art.9°).
- (ix) los predios que hayan ofrecidos transferir por su dueño a la Corporación de la Reforma Agraria (CORA)(Art.10°).
- (x) los minifundios para el efecto de reagruparlos y asignarlos en forma de unidades agrícolas familiares (Art.11°).
- (xi) los predios que se encuentran comprendidos dentro de un área de ñadis²⁷ donde el Estado vaya a realizar obras de habilitación de tierras

²⁶ La Ley N°16.465, publicado en el día 23 de abril de 1966, prohibió la división, parcelación o hijuelación de todo predio rústico de superficie superior a 80 hectáreas, sin previa autorización del Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA).

²⁷ "Trátase de suelos de color pardo oscuro, ricos en materia orgánica y acidez. Pueden ser localizados en zonas planas presentando sus perfiles saturados de agua". Santos de Morais (1983), *Diccionario de reforma*

para la producción (Art.12°).

(xii) los predios que se encuentren comprendidos dentro de un área en la que el Estado esté realizando obras de riego (Art.13°).²⁸

Dentro de estas causales, la más importante fue el establecimiento de una cabida máxima de 80 HRB para la propiedad agrícola, lo que dio facultad a cualquier gobierno en turno a ejecutar una reforma agraria sustancial.²⁹ En caso de expropiación por dicha causal, la ley determinó que los propietarios tendrían “derecho a conservar en su dominio una superficie de terrenos que no exceda de 80 hectáreas de riego básicas”, con la excepción de los propietarios cuyos predios estuvieran abandonados o mal explotados.³⁰ Una vez admitido el derecho de reserva, el propietario debía manifestar por escrito a la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) la ubicación de dicha reserva, la que podía comprender la casa y las infraestructuras necesarias para poder continuar la explotación eficiente.³¹

Asimismo, la ley estableció una excepción de la expropiabilidad si se tratara de predios bien explotados, en cuyos casos se permitió la

agraria: Latinoamérica, p.376.

²⁸ De los predios expropiados hasta el 30 de junio de 1968, el 64,6% fueron expropiados por el concepto de (ii) y (iii), el 16,2% correspondía a la causal (ix), el 11,1% a (i), el 4,6% a (v) y el 3,5% se refería a otras causales. CORA (1968); *Cuatro años de la reforma agraria*, p.26.

²⁹ La determinación de la cabida máxima legal generó una polémica, dado que ésta equivaldría a una definición del “latifundio”. Mientras algunos pensaban más adecuado establecerla a 40 HRB, existían opiniones extremas que abogaban 20 HRB o 120 HRB.

³⁰ Artículo 16°.

posesión de hasta 320 HRB.³²

La institución a cargo del proceso de expropiación fue la CORA, creada por la Ley N°15.020 de 1962. La Ley N°16.640 amplió significativamente su facultad para poder agilizar dicho proceso.

Mediante estas disposiciones, en los 6 años de la administración demócrata cristiana se expropiaron 1.415 predios con un total de 4.092.847 hás,³³ lo cual significó alrededor del 15% de la superficie agrícola nacional, proceso que benefició a 24.934 familias campesinas.

El ritmo de expropiación fue moderado, sobre todo, en comparación con lo que se prometía al inicio de su aplicación.³⁴ Sin embargo, el comienzo del proceso expropiatorio y de la sindicalización campesina tuvo un fuerte impacto en los sectores conservadores y en los propios terratenientes, por significar el quiebre al *status quo* en la sociedad rural chilena.

3.1.5. La organización del sector reformado.

En lo concerniente a la organización productiva y la forma de propiedad en los terrenos expropiados, la ley N°16.640 estableció que “producida la expropiación de un predio y habiendo la Corporación de la Reforma Agraria tomado posesión del mismo, ésta procederá a la

³¹ Artículo 30°.

³² Artículo 20°.

³³ ODEPA (1974).

³⁴ Al asumir el poder ejecutivo el PDC planteó la creación de 100.000 familias de nuevos propietarios en un periodo de 5 años, a razón de 20.000 familias por año. PDC (1964) y PDC (1965), p.588.

instalación de un asentamiento campesino”.³⁵

El “asentamiento” fue definida como “la etapa transitoria inicial de la organización social y económica de los campesinos, en la cual se explotan las tierras expropiadas”, cuyos principales objetivos fueron: (i) explotar eficientemente con la asistencia de la CORA; (ii) preparar y capacitar a los asentados como propietarios y empresarios agrícolas autónomos; y (iii) orientar e impulsar el desarrollo de la comunidad y sus cooperativas.³⁶

El asentamiento tenía que ser asignado a los asentados en forma de unidades económicas familiares o en forma de cooperativas según el común acuerdo de los asignatarios, dentro del plazo de tres años desde la fecha de la toma de posesión material del predio por parte de la CORA, con la posibilidad de prórroga hasta por dos años.³⁷

Desde 1965 hasta fines de febrero de 1970 se constituyeron 645 asentamientos con 20.643 familias beneficiadas.³⁸ Sin embargo, como se verá más adelante la experiencia del asentamiento reveló algunas deficiencias de este esquema, por lo cual el gobierno de la Unidad Popular crearía otro modelo para superarlas.

³⁵ Artículo 66°.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Artículo 67°.

³⁸ *Sexto Mensaje del Presidente Eduardo Frei Montalva al inaugurar el período de Sesiones Ordinarios del Congreso Nacional*, 21 de mayo de 1970, p.262.

3.1.6. Política de Promoción Campesina

Como se señaló el gobierno de Frei planteó el programa de Promoción Popular como una de las medidas estratégicas de su gestión, mediante el cual se intentó incorporar a los sectores marginados de la ciudad y del campo en el desarrollo nacional. Sin embargo, la Promoción Campesina no fue simplemente una versión rural de este programa sino fue concebida íntegramente con el proceso de reforma agraria.

El 29 de abril de 1967 se publicó una nueva ley de sindicalización campesina (ley N°16.625), que desplazó a la ley N°8.811 de 1947 (“ley de trabas de la sindicalización campesina”), que impedía la organización de los trabajadores del campo.

Cuadro 3-1: Confederaciones nacionales campesinas en 1970

Confederación	Tendencia	Número de afiliados	%
Triunfo Campesino	PDC	53.930	47,29
Libertad	PDC	24.854	21,78
Ranquil	PC	35.328	30,93
Total	--	114.204	100,00

Fuente: Cereceda y Dahse (1980), p.83, cuadro 24.

En el artículo 1° de la nueva ley se estableció: “Los trabajadores y los empleadores agrícolas, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes”.³⁹ Esto significaba que la ley “asegura a los trabajadores

³⁹ Sobre los sindicatos de los empleadores se verá en el Capítulo V.

del campo la más amplia libertad sindical".⁴⁰ Asimismo, se permitió asociarse en federaciones (provincial) y confederaciones (nacionales).

En consecuencia, hacia fines de la administración de Frei, existían tres confederaciones nacionales, dos de la tendencia demócrata cristiana y una comunista, que agrupaban a 114.204 socios (Cuadro 3-2). Aunque los orígenes de estas confederaciones se remontan a la primera mitad de la década del sesenta, éstas experimentaron una expansión notable después de la promulgación de la nueva ley de sindicalización agrícola.

Sin embargo, el gobierno no sólo creó una ley favorable a la sindicalización campesina, sino impulsó la constitución de los sindicatos campesinos, a través del asesoramiento proporcionado por el Instituto de Desarrollo Agrícola (INDAP). Asimismo, a partir de 1965 el INDAP se esforzó por la organización de los pequeños agricultores, ayudando a constituir comités de pequeños agricultores y cooperativas campesinas, así como canalizando la asistencia técnica y crediticia.⁴¹

Como resultado de estas políticas y de la expectativa generada por la puesta en práctica de la reforma agraria, la movilización de la masa campesina alcanzó a un grado nunca visto en la historia de Chile, como se muestra en el cuadro 3-3. En los últimos años del gobierno de Frei, los números de huelgas campesinas y de tomas de fundos mostró un incremento notable, aumentando la conflictividad en el campo chileno.

⁴⁰ Affonso (1973), p.35.

Cuadro 3-2: Pliego de peticiones, huelgas y tomas de fundos

Años	Pliego de Peticiones (por fundo)	Huelgas Campesinas (por fundo)	Tomas de Fundos
1960/1966	982	872	35
1967	1.174	693	9
1968	1.852	478	26
1969	--	1.127	148
1970	--	1.580	456
1971	--	1.758	1.278

Fuente: Affonso (1973), pp.36-37.

⁴¹ Cereceda y Dahse (1980), pp.59-65.

3.2. Reforma agraria del gobierno de Salvador Allende (1970- 1973)

3.2.1. El contexto político

Los seis años de la administración de Eduardo Frei resultó en un desgaste del poder electoral del PDC, por “la erosión típica del ejercicio gubernamental”.⁴² La búsqueda del “camino propio” por parte del PDC hizo desaparecer la posibilidad de formar una alianza con otras fuerzas políticas para la elección presidencial de septiembre de 1970, lo que acentuó un cuadro de tripolarización del sistema político entre la derecha, el centro y la izquierda.

Sin embargo, la implantación de la reforma agraria bajo el gobierno demócratacristiano no comprometió la legitimidad de tal política sino sirvió más bien de consolidación, por lo que todos los candidatos prometían su continuación.

Para la campaña presidencial de 1970, a diferencia de la de 1964, la derecha “jugó a ganador, en vez de intentar una opción de mal menor”,⁴³ presentando como su candidato una figura carismática del sector empresarial, ex-presidente Jorge Alessandri. La esencia del programa de Alessandri, aunque no fue tan explícita, fue la restricción a la intervención estatal en la esfera económica y “la vuelta a la empresa privada, como motor único de la economía nacional”.⁴⁴

⁴² Moulián (1982), *Fases del desarrollo político chileno entre 1973 y 1978*, p.19.

⁴³ Moulián y Torres (1986); “La derecha en Chile: evolución histórica y proyecciones a futuro”, p.85.

⁴⁴ Castillo Velasco, Jaime; “Temas de la campaña electoral”, *Política y*

En cuanto a la reforma agraria, Alessandri se proponían básicamente (i) continuar con el proceso de reforma agraria, impidiendo que se utilice la ley con fines políticos; (ii) otorgar título individual de dominio a los asentados; y (iii) asegurar dominio y tenencia de la tierra al propietario agrícola eficiente.⁴⁵ Aunque se sabía que si hubiera ganado Alessandri la reforma prácticamente se habría detenido, el mismo hecho de que la derecha no proponía revocación del proceso sino su continuación fue una demostración de la legitimidad adquirida por tal medida.

Por otra parte, el programa de Radomiro Tomic, candidato del PDC, aunque proponía la continuación de las reformas emprendidas por el gobierno anterior, lo hizo en términos más radicales, reflejando el ideario de la ala progresista del partido. Uno de sus objetivos fue definido como “la necesidad de sustituir cuanto antes el neocapitalismo y a sus estructuras de poder, sin sacrificar los derechos de la persona humana y los valores esenciales de la democracia”.⁴⁶

De hecho, aparte de no declarar la transición al socialismo, su programa era más parecido al de Salvador Allende. Por ejemplo, se

espíritu, N°317, año XXV, agosto de 1970, p.8. En la elaboración del programa económico de Alessandri, participaron algunos economistas con estudios en la Universidad de Chicago por el convenio entre esta última y la Universidad Católica de Chile, entre ellos Sergio de Castro y Pablo Baraona, aunque sus propuestas no fueron totalmente acogidas. Valdés (1995); *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, pp.239-240.

⁴⁵ “Movimiento Independiente dio a conocer Programa de Alessandri”, *Política y espíritu*, N°317, año XXV, agosto de 1970, p.43-47.

⁴⁶ “Chile: Tarea del Pueblo, Programa de Radomiro Tomic”, *Política y*

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

planteaba “una significativa redistribución de las oportunidades, los ingresos y el poder en favor de los más necesitados” y la nacionalización inmediata de las principales empresas productoras de cobre.⁴⁷

En lo concerniente al problema del agro, prometió “avanzar en forma masiva y acelerada con el proceso de la Reforma Agraria con objeto de eliminar totalmente el latifundio y beneficiar a la mayoría de las familias campesinas” y “concertar una alianza entre el Estado, los campesinos y pequeños agricultores”.⁴⁸

Sin embargo, se dudaba de la factibilidad del programa de Tomic, porque éste no contaba apoyo de la corriente oficialista de su partido, la que realmente controlaba la conducción de este referente político.

En cambio, la candidatura de Salvador Allende encarnaba un programa de radical transformación de la sociedad chilena dentro de la institucionalidad vigente, que se culminaría en la transición definitiva al régimen socialista. Al tiempo que se planteaba la profundización y extensión de la reforma agraria.

espíritu, N°317, año XXV, agosto de 1970, p.15-42.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.* Sobre el último punto el programa declaraba “Las organizaciones campesinas tendrán participación real en las decisiones de política agrícola reemplazando a los latifundistas en los consejos de las instituciones”.

3.2.2. Reforma agraria en la "vía chilena al socialismo"⁴⁹

El objetivo del gobierno de la Unidad Popular (UP) fue "transformar la estructura capitalista subdesarrollada y dependiente de la sociedad chilena, creando las condiciones que la lleven hacia el socialismo".⁵⁰ Para los partidos de la UP, la experiencia reformista del gobierno de Frei no sólo fue insuficiente, sino que acentuó las contradicciones sociales del país.

Por lo tanto, uno de los ejes del programa de la UP fue la lucha "antiimperialista, antioligárquica y antimonopólica",⁵¹ mediante la realización de una serie de reformas de carácter estructural, tales como la nacionalización de las grandes empresas mineras del cobre y de los sectores económicos estratégicos y los bancos, así como la profundización y extensión de la reforma agraria.

El programa de Allende no planteaba una transición inmediata al régimen socialista sino la construcción de las bases socioeconómicas a través de reformas de "democratización no capitalista" y de una política de redistribución, con creciente participación popular en las decisiones políticas. Por lo tanto, "la vía chilena al socialismo" no proponía la

⁴⁹ Para esta parte, se consultó básicamente los siguientes documentos. Unidad Popular (1970a), *Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular*; Unidad Popular (1970c), *20 Puntos Básicos de la Reforma Agraria del Gobierno de la Unidad Popular*; Chonchol (1971); "La política agrícola en una economía de transición al socialismo. el caso chileno"; Chonchol (1973); "La política agraria del gobierno popular"; Allende (1972), *Perspectivas de la Reforma Agraria*; y *Primer Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno, 21 de mayo*.

⁵⁰ Allende(1972), p.11.

⁵¹ Esta tesis había sido sostenida por el Partido Comunista (PC) durante

eliminación del sector privado, al menos en su fase inicial, sino establecimiento de tres ámbitos en la economía nacional, es decir, área de propiedad social, área de propiedad privada y área mixta.

Una de las debilidades que tenía la nueva coalición gobernante era la tendencia fraccionalista entre los partidos que la constituían, hecho que impidió una conducción coherente del programa y gobierno de Allende. Los dos partidos más grandes, el Partido Comunista (PC) y el Partido Socialista (PS), habían concebido distintas estrategias, situación que históricamente había dificultado la colaboración entre ellos.

El PC siempre buscó una alianza con partidos del centro, que agruparía el sector medio y las pequeñas burguesías, “que abra paso a una vía no capitalista de desarrollo que, en el largo plazo, conduzca al socialismo”.⁵² En cambio, los socialistas insistían en la necesidad de formar un “Frente de Trabajadores”, rechazando “un reformismo dirigido por fuerzas burguesas”.⁵³ Al poner en práctica el programa de la UP, esta diferencia se manifestó principalmente en torno al ritmo y el alcance de las reformas para la futura transición al régimen socialista.

Dentro de este marco, la reforma agraria fue “concebida como un proceso simultáneo y complementario con las transformaciones generales que se desea promover en la estructura social, política y económica del país”.⁵⁴ Es decir, el éxito de la transformación social

décadas.

⁵² Moulián (1982), p.21.

⁵³ Heller (1973); *Política de unidad en la izquierda chilena (1965-1970)*, pp.70-71.

⁵⁴ *Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular.*

depende de la suerte de la reforma agraria, y al mismo tiempo, el éxito de esta última estaba condicionado por el curso del cambio global. Sobre todo, conseguir un apoyo mayoritario del sector campesino sería condición fundamental para la futura construcción del socialismo.

En el Programa de gobierno se planteó la “profundización y extensión de la reforma agraria”.⁵⁵ Esto significaba que la reforma “beneficiará también a medianos y pequeños agricultores, minifundistas, medieros, empleados y afuerinos” que no fueron favorecidos por el proceso bajo la administración anterior.⁵⁶

En mayo de 1971 el Ministro de Agricultura Jacques Chonchol anunció los siguientes seis objetivos de la política agraria del gobierno de la UP: (i) un cambio lo más rápido posible en el sistema de tenencia de la tierra; (ii) un cambio en el sistema de interrelaciones económicas entre la agricultura y el resto de la economía; (iii) una reorientación del proceso productivo, aprovechando las ventajas económicas del agro chileno; (iv) la industrialización de las áreas rurales; (v) una participación campesina muy activa en todo el proceso del cambio; y (iv) la superación rápida de la situación de postergación tradicional de ciertos sectores muy significativos, tales como la población indígena mapuche.⁵⁷

A pesar de que la reforma agraria fue definida como una de las pilares del proyecto del cambio social en el país, ésta no se planteó

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Las Primeras 40 medidas del Gobierno Popular.*

⁵⁷ Chonchol (1971), pp.217-218.

necesariamente como un proceso de socialización inmediata, sino que tenía varios factores de continuidad con la política reformadora impulsada por el gobierno demócrata cristiano, siendo la velocidad y el ritmo del proceso la mayor diferencia.

3.2.3. Ordenamiento cronológico

Una de las primeras decisiones que tomó el gobierno de la UP sobre la reforma agraria fue la de no impulsar un nuevo proyecto de ley, sino acelerar el proceso expropiatorio dentro del criterio establecido en la legislación existente.⁵⁸ Aunque se creía preferente crear una nueva ley de reforma agraria, no era factible debido a que la UP no tenía mayoría parlamentaria.

Conforme a esta definición, el Plan Anual 1971, presentado por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en febrero de ese año, anunció la expropiación de mil predios latifundiarios, lo que beneficiaría a treinta mil familias, así como la expropiación del total de 3.800 predios con una superficie de 7 millones de hectáreas entre 1971-1976, beneficiando a 70.000 familias campesinas.

⁵⁸ En el duodécimo punto en los *20 Puntos Básicos de la Reforma Agraria del Gobierno de la Unidad Popular* se planteaba: "En una primera etapa del Gobierno Popular se pondrá en operación a fondo la Ley de Reforma Agraria, aplicando todas aquellas facultades que el actual Gobierno (el de Frei) no ha querido o no ha sido capaz de aplicar, como asignación de tierras a cooperativas, defensa de los medieros y arrendatarios, reorganización de las áreas y sistemas de riego, etc. Las modificaciones a la actual Ley de Reforma Agraria, que son necesarias serán discutidas y aprobadas, antes de ser enviadas al Parlamento, por los Consejos Campesinos Nacionales y Regionales".

Una vez tomada la decisión de no modificar la ley de reforma agraria, fue necesario definir la nueva forma de organización en el sector reformado, ya que la UP proponía rectificar las deficiencias del asentamiento creando un nuevo esquema de organización en el sector reformado.⁵⁹ A fines de agosto de 1971 los partidos de la UP acordaron que las tierras expropiadas se organizarían en Centros de Reforma Agraria (CERA), que agruparían varios fundos expropiados en una sola organización productiva. Asimismo el gobierno tomó la decisión de constituir Centros de Producción (CEPRO), haciendas administradas directamente por el Estado.

En una reunión llevada a cabo en febrero de 1972, los partidos de la UP, mientras coincidieron en seguir el proceso expropiatorio con ritmo acelerado, no llegaron a un acuerdo en cuanto a la intensidad y a los procedimientos de la reforma. Sobre todo, discreparon en el tratamiento de las tomas ilegales de tierras por los campesinos. Mientras el grupo encabezado por la mayoría de los socialistas las consideraba como un instrumento revolucionario eficaz, el PC reiteró su firme oposición por considerar que ellas comprometería seriamente la legitimidad del proceso de reforma agraria.⁶⁰

En el mismo año el gobierno tomó la decisión de terminar de expropiar todos los predios mayores de 80HRB, cumpliendo esta meta

⁵⁹ "La Reforma Agraria no operará más fundo por fundo sino que por zonas por zonas se asegurará trabajo productivo, ..., a todos los campesinos de la zona" (el cuarto punto de los *20 Puntos Básicos de la Reforma Agraria del Gobierno de la Unidad Popular*).

⁶⁰ Bitar (1995); *Chile 1970-1973*, pp.137.

hacia finales del año. Sin embargo, el fin de la expropiación de los predios de más de 80 HRB causó una nueva discusión de la coalición gobernante por la necesidad de definir nuevos criterios para continuar la reforma.

Sin embargo, antes de las elecciones parlamentarias de marzo de 1973 se llegó a un acuerdo de crear una nueva ley de reforma agraria, que contemplara la redefinición de la cabida y forma de expropiación, y que garantizara la estabilidad de todos los propietarios de predios inferiores a 40HRB que fueran normalmente trabajados.⁶¹

Hasta que la nueva ley fuera aprobada, se prosiguió la expropiación de los predios entre 40 y 80 HRB, que estuvieran mal explotados. El nuevo Ministro de Agricultura, Pedro Hidalgo, al asumir su cargo en mayo del mismo año, anunció la expropiación de todos los predios de dicha categoría.

Sin embargo, antes de que un proyecto de nueva ley fuera presentado al Congreso, el golpe militar de 11 de septiembre puso fin al proceso de reforma agraria, junto con el intento de transformación social de inspiración popular.

3.2.4. Política de tenencia de la tierra

El gobierno de la Unidad Popular aceleró notablemente el ritmo de expropiación para terminar de expropiar todos los latifundios de más

⁶¹ "Por lo que está combatiendo el pueblo de Chile: Plataforma del gobierno y del Partido de la Unidad Popular aprobada en febrero de 1973", en *La vía chilena al socialismo* (1973), pp.313-314.

de 80HRB, utilizando la ley que se promulgó bajo el gobierno de Frei.⁶² Sin embargo, no se planteó una socialización inmediata de todas las tierras agrícolas, sino que el sector privado (el no reformado) seguiría cohabitando con el sector reformado, constituyéndose por tres sectores: (i) sector reformado, compuesto por las tierras expropiadas; (ii) los medianos y grandes agricultores privados (entre 20 y 80 HRB); y (iii) pequeños predios familiares y subfamiliares (menos de 20 HRB).⁶³

Desde el primer año la UP impulsó un proceso vigoroso de expropiación, superando ampliamente la meta de mil predios, expropiando 1.374 predios con 2.026.720,7 hectáreas. Este ritmo se aceleró aún más en 1972, en el que 2.189 predios con 3.012.687,7 hectáreas fueron incorporados en el sector reformado.⁶⁴

En consecuencia, hacia finales de 1972 casi habían desaparecido los predios de más de 80 HRB. Además, no sólo se expropiaron los

⁶² A diferencia del gobierno anterior, la UP declaró la expropiación de todos los predios de más de 80HRB por igual. "Aquí no va a haber diferencias frente al hecho de que un predio está bien, mal o regularmente trabajado. En ese sentido la definición es muy clara: todos los predios de más de 80 hás. van a ser expropiados". Chonchol (1971); p.219.

⁶³ Según Barraclough y Fernández (coord.) (1974), *Diagnóstico de la reforma agraria chilena*, hacia mediados de 1972 el primer grupo representaba el 35% de la tierra productiva y cerca del 18% de la mano de obra agrícola, produciendo entre el 25 y el 30% del producto agrícola total. Mientras el segundo, ocupaban cerca del 40% de la superficie productiva, del 20 al 25% de la mano de obra, y cerca del 45% de la producción total. El último sector, por su parte, representaba alrededor del 23% de la tierra productiva, entre el 50% y el 55 % de la mano de obra y cerca del 28% de la producción.

⁶⁴ ODEPA (1974); "Chile: tenencia de la tierra, proceso de reforma agraria, 1965-1974".

predios mayores de 80HRB, sino “más de la mitad de las expropiaciones fueron efectuadas en propiedades de menos de 80HRB y cuya causal fue el mal manejo, abandono y otras razones legales”.⁶⁵

Sin embargo, el término de todos los predios de más de 80 HRB no necesariamente significó la desaparición total del latifundio, dado que la cabida legal de 80 HRB fue una definición arbitraria. Por ejemplo, si se toma la definición utilizada en el informe del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) en la década del sesenta, la “explotación multifamiliar” que se puede considerarse como latifundio, equivaldría a alrededor de 30 HRB. En este sentido, “existiría aún un sector latifundista considerable a pesar de que, para todos los efectos prácticos, los más grandes han sido erradicadas”.⁶⁶

Dicha situación generó una nueva polémica dentro de la Comisión Agraria de la Unidad Popular en torno de la definición por el próximo paso a tomar. La indefinición en la política de tenencia de la tierra tendía a agravar aún más la situación de desabastecimiento,⁶⁷ al desincentivar la inversión en los predios con posibilidad de expropiación.

Después de largas discusiones, se decidió impulsar una nueva ley

⁶⁵ Barraclough y Fernández (1974), p.254.

⁶⁶ *Ibid.* pp.256-257.

⁶⁷ Desde 1972 se generalizó crecientemente una situación de desabastecimiento en el país, cuyos causas fueron: un aumento de la demanda del sector popular como consecuencia de una política de redistribución del ingreso, una baja en la producción de rubros alimentarios y acaparamientos de bienes alimenticios por parte del sector patronal que se oponían al gobierno, entre otras.

que redefiniría la cabida legal, así como garantizaría la estabilidad de los predios de menos de 40 HRB con normal nivel de producción. Mientras tanto, se procedería la expropiación de los predios entre 40 y 80 HRB explotados inadecuadamente.

Otro problema serio para el equipo agrario de la UP fue el tratamiento de las tomas de la tierra patronal por parte de los campesinos, con el objetivo de agilizar el proceso expropiatorio, lo que causaba la agudización del conflicto social en el campo,⁶⁸ afectando a veces predios de pequeñas y medianas propietarios agrícolas. Aunque el Presidente Allende llamó reiteradamente a cesar las tomas,⁶⁹ el gobierno se negó a usar la fuerza pública para disolverlas por temor a ser considerados como medidas antipopulares. Además existían grupos dentro de la UP que apoyaban estas tomas.

En suma, en menos de tres años de la administración de la Unidad Popular se expropiaron 4.394 predios con una superficie de 5.873.053

⁶⁸ Las tomas de fundos aumentó vertiginosamente desde el último año de la administración anterior, aumentando de 26 en 1968, a 456 en 1970 y a 1.278 en el año 1971. Affonso (1973); *Esbozo histórico del movimiento campesino*, pp.36-37.

⁶⁹ Por ejemplo, en su primer mensaje ante el Congreso Pleno Allende pronunció lo siguiente: "El agro debe producir más. Los campesinos, los medianos y los pequeños propietarios, tienen esta responsabilidad. Pero si el Gobierno reconoce sus errores, es justo que otros reconozcan los suyos: las tomas de poblaciones, las tomas indiscriminadas de predios agrícolas son innecesarias y perjudiciales. Por lo que hemos hecho y por nuestra actitud, tenemos autoridad para que se nos crea. Debe respetarse por eso los planes fijados por el Gobierno y el ritmo de su ejecución". A los partidos y grupos políticos que no están en la Unidad Popular, los llamamos a meditar seriamente sobre esto". *Primer Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno, 21 de mayo de 1971.*

hectáreas, cantidad significativamente mayor que los 6 años del gobierno anterior.⁷⁰

3.2.5. Organización del sector reformado

En cuanto a la organización productiva del sector reformado, el gobierno se manifestó por la preferencia del desarrollo de unidades cooperativas en la mayor parte del sector reformado, más que generalizar haciendas estatales demasiables costosas para el Estado.⁷¹

Después de los seis años de experiencia bajo el gobierno de Frei, se descubrieron varias deficiencias del asentamiento. Fue el caso de los predios expropiados que no tenían condiciones productivas óptimas debido a que el ex-propietario tenía derecho de reservar 80 HRB en su ubicación preferente junto con las infraestructuras existentes. Por otro lado, los campesinos al trabajar en el mismo predio que antes, solían mantener la misma mentalidad paternalista, ahora no con el patrón sino con la CORA. Además el asentamiento incorporó solamente a los trabajadores permanentes de la hacienda, excluyendo a los campesinos no residentes (minifundios y afuerinos), lo que significó la persistencia del desempleo y subempleo en el campo.

⁷⁰ ODEPA (1974).

⁷¹ Barraclough y Fernández (1974), pp.267-268. Aquellos asentamientos que cumplieron sus plazos transitorios de 3 a 5 años, se le entregaron a cooperativas asignatarias contempladas en la Ley N°16.640 y no en parcelas individuales, hecho criticado insistentemente por los grupos de oposición.

Con la finalidad de superar estas deficiencias del asentamiento, el gobierno de la UP creó los Centros de Reforma Agraria (CERA), cuyos objetivos fueron definidos como los siguientes:

refundir los predios expropiados para obtener grandes unidades productivas y agrupar a las pequeñas poblaciones de campesinos y sus familias hasta hoy diseminados separadamente en cada predio; asegurar a todos los campesinos existentes en los predios al momento de la expropiación, el derecho a permanecer en los mismos y trabajar en la nueva organización; incorporar, por primera vez en Chile y con iguales derechos, a las mujeres; admitir con los mismos derechos que sus padres, a todos los hijos mayores de 16 años.⁷²

Es decir mientras cada asentamiento se constituía en cada predio expropiado, el CERA agrupó varios fundos expropiados con el objetivo de adquirir la mejor eficiencia productiva y emplear la mayor cantidad de mano de obra posible.

Sin embargo, a veces los CERAs fueron rechazados por los propios campesinos del predio expropiado. Sobre todo, "los beneficiarios de la reforma se han resistido generalmente a unirse con campesinos de otras propiedades".⁷³ Además, el carácter del CERA no se definía suficientemente claro, por la causa de la diferencia de posición

⁷² *Segundo Mensaje de Presidente Allende ante el Congreso Pleno, 21 de mayo de 1972*, pp.227-228.

⁷³ Barraclough y Fernández (1974), p.261.

en el interior de la UP.⁷⁴

En casos en que los campesinos no prefirieran la creación de los CERAs, el gobierno decidió constituir los Comités Campesinos, como una institución preparatoria para que los asentados experimentaran “alguno de los principios que rigen los Centros de Reforma Agraria y una vez capacitados llegar a constituir formalmente el Centro”.⁷⁵

Al mismo tiempo, el gobierno creó varias haciendas administrado directamente por el Estado, denominados Centros de Producción (CEPROs). El objetivo del CEPRO fue desarrollar empresas agrícolas de alta tecnología y las plantas agroindustriales pujantes, lo que dirigiera el desarrollo agropecuario nacional y sirviera como ejemplo a seguir. La estructura del CEPRO era parecida a la del CERA, pero en el primero “se refuerza la dirección y asistencia técnica y existe la correspondiente participación del Estado lo que no ocurre en los CERAs”.⁷⁶

Hasta fines de agosto de 1973, existían 953 Asentamientos, 181 Cooperativas de la Reforma Agraria, 1.487 Comités Campesinos, 296 CERAs y 75 CEPROs,⁷⁷ lo cual significa que se constituyeron relativamente pocas haciendas estatales. Al mismo tiempo, la

⁷⁴ En la política oficial de la UP, el único objetivo al crear el CERA fue la superación de las deficiencias del Asentamiento. Sin embargo, existía una tendencia dentro del PS que tenía intención de colectivizar las tierras expropiadas. En efecto, la derecha política y los gremios empresariales criticaron los CERAs como intento de colectivización. Más aún la creación de los CERAs y CEPROs generó conflicto político con el PDC. Entrevista a Jacques Chonchol (ex-Ministro de Agricultura en el gobierno de la UP), 6/10/98.

⁷⁵ *Segundo Mensaje ...*, p.230.

⁷⁶ *Ibid.*

instalación de una cantidad mayor de los Comités Campesinos demostró la fuerte resistencia de los asentados al esquema de los CERAs. Sin embargo, en la práctica las características de estas unidades fueron más o menos similares, y con algunas excepciones los CERAs no tuvieron mucho éxito en su objetivo.

Uno de los problemas comunes en estas unidades reformadas fue la generación de la competencia entre la producción individual de los campesinos y la empresa colectiva. Aparte de la remuneración por la participación en la producción cooperativa o colectiva, los campesinos de estas unidades recibieron un pedazo de tierra (goces y talajes, en promedio alrededor de una hectárea), en donde podían producir individualmente. Casi sin excepción, los campesinos mostraron mayor interés por la explotación de su propia tierra que trabajar en la empresa colectiva, tendencia reforzada a medida que se desarrolló el mercado paralelo o negro.

Probablemente, el que tuvo mayor éxito fue el CEPRO, producto de mayor inversión, cuyas infraestructuras fueron transferidas al sector privado bajo el régimen militar constituyéndose en base del desarrollo de algunos rubros de exportación no tradicionales, tales como el frutícola y el forestal.

⁷⁷ ODEPA (1974)

3.2.6. Política hacia el sector campesino.

Con respecto a la política dirigida al sector campesino, el gobierno de Allende intensificó sus esfuerzos por la sindicalización campesina iniciado por el gobierno de Frei. Como resultado, hasta abril de 1972 el número de campesinos sindicalizados alcanzó a 253.531, lo que representa un incremento de más de 70% de la cifra de 1970, y casi 150% de la de 1969.⁷⁸

Cuadro 3-3: Confederaciones de Sindicatos Campesinos en abril de 1972

Nombre de Confederación	Número de Federaciones	Número de Sindicatos	Total Socios	Porcentaje
Ranquil	24	301	100.591	46,5
Triunfo Campesino	17	134	44.901	20,7
Libertad	14	87	34.715	16,0
Unidad Obrero Campesino	9	91	32.552	15,0
Provincias Agrarias Unidas	3	7	1.219	0,5
Federación Sargento Candelaria (*)		5	2.241	1,0
TOTALES	103	625	216.219	

(*) NO confederada.

Fuente: Affonso (1973); *Esbozo histórico del movimiento campesino*, p.37.

El cuadro 3-4 muestra el número de campesinos sindicalizados por confederaciones en abril de 1972. Había 5 confederaciones que agrupaban 625 sindicatos con 216.219 afiliados, incluyendo la Federación Sargento Candelaria. Entre ellos la Ranquil, de tendencia de

izquierda, y la Unidad Obrero Campesina, cercana al MAPU, que representaron conjuntamente un 62% de los campesinos sindicalizados, apoyaban al gobierno, mientras la oposición controlaba un 22% de ellos (Triunfo Campesino y Provincias Agrarias Unidas). La Confederación Libertad no tomaba oficialmente una posición ni de apoyo ni de rechazo a la política agraria de la Unidad Popular.

Además de extender la sindicalización campesina, el gobierno de Allende planteó la creación de consejos campesinos a niveles nacional, provincial y comunal, cuyo objetivo fue fomentar la participación directa de los campesinos en las decisiones de políticas agrarias y constituir una nueva estructura de poder popular en el campo.⁷⁹

Los miembros del Consejo Comunal Campesinos serían constituidos por "todos los trabajadores del campo (inquilinos, afuerinos, arrendatarios, medieros, asentados, comuneros, minifundistas, cooperados de Reforma Agraria y de Cooperativas Campesinos, Centros de Producción, cesantes agrícolas y pequeños propietarios) que viven y trabajan habitualmente dentro de la comuna, sus mujeres legítimas o de hecho y sus hijos mayores de 16 años".⁸⁰

Según el anuncio del propio gobierno, se constituyeron Consejos

⁷⁸ Barracough y Fernández (1974), p.176.

⁷⁹ La Función de estos consejos se definían como siguientes: "Los Consejos campesinos deberán ayudar a impulsar los planes de desarrollo agropecuario, tendrán responsabilidad en la organización del trabajo de la tierra, en la vigilancia contra el sabotaje, en que la asistencia técnica, los créditos, la comercialización y los insumos marchen con prontitud". *Primer Mensaje del Presidente Allende* ...

⁸⁰ *Segundo Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno, 21 de mayo de 1971.*

Comunales Campesinos en 237 del total de 275 comunas agrarias antes de mayo de 1972.⁸¹ Sin embargo, una buena parte de ellos tenían dificultades financieras y por la falta de asesoramiento adecuado. Además, la diferencia de visión sobre la naturaleza de los Consejos Campesinos entre los partidos de la UP impidió precisar la función y el papel de estas entidades en la transformación social en proceso.

Mientras el Consejo Nacional Campesino, que estaba encargado de transmitir la opinión de los campesinos al Supremo Gobierno en todos los asuntos del sector agrario (Decreto N°481 del 6 de enero de 1971) no fue consultado en decisiones importantes, sesionando sólo 6 veces antes de finalizar 1972.⁸²

Por estas y otras razones, los consejos no lograron articular una verdadera participación campesina en las decisiones locales y nacionales, ni pudieron constituirse un poder popular alternativo en el campo.

⁸¹ *Ibid.* pp.276-277. Barraclough y Fernández (1974) reporta sólo la constitución de 186 Consejos Comunales(pp.202-203).

⁸² Barraclough y Fernández (1974), 205-208.

3.3. Política agraria bajo el régimen militar (1973-1980)

3.3.1. Contexto político

A diferencia de los gobiernos anteriores, el régimen militar (particularmente durante la década del setenta) se caracterizó por su naturaleza autoritaria y antidemocrática, reflejado en la inexistencia de fuerzas opositoras, la ausencia del juego político partidario y la prescindencia del voto popular en la toma de decisión del ejecutivo.

Por otra parte, mientras los gobiernos de Frei y Allende tenían programas de gobierno definidos, el régimen castrense, particularmente en su fase inicial, adolecía de un proyecto político económico y sociopolítico claro.

Estos factores proporcionaron, a los ojos de los líderes militares, ciertas ventajas y desventajas a la hora de formular proyecto político. Ventajas, en cuanto a que disponían de libertad de opción para definir una orientación sin comprometerse con los intereses inmediatos de diversos sectores sociales que le apoyaron; y debilidad, por la situación de indefinición inicial, la cual se superó en la medida que se fue afianzando el nuevo esquema económico y el itinerario político trazado por la junta de gobierno.

Dado que los sectores populares y las organizaciones partidarias de centro y izquierda fueron totalmente excluidos del proceso político, los militares, los economistas neoliberales, los empresarios y la derecha política, fueron los únicos actores que tuvieron participación en las decisiones gubernamentales. En efecto, un pequeño grupo de militares

monopolizaban el poder político con una influencia dominante dentro del aparato estatal, depositando el manejo económico a los tecnócratas con estudios en las universidades norteamericanas, mientras los dos otros sectores tuvieron una participación limitada.

3.3.2. La política agraria en la “economía social del mercado”⁸³

La primera mitad del régimen militar se caracterizó por una mezcla de la denominada “contrarrevolución” y un intento de refundación capitalista. Fue “contrarrevolucionario” porque varias medidas tomadas en los primeros años del golpe militar de 1973 se orientaba a descartar logros sociales por las reformas implantadas por los gobiernos anteriores, entre ellas la reforma agraria, y a eliminar las organizaciones populares.

Por otra parte, no fue un intento de simple “restauración” del estado previo a la aplicación de reformas sociales de Frei y de Allende, sino que fue una empresa de reorientación profunda del funcionamiento económico, así como del orden político del país.⁸⁴ En el ámbito

⁸³ Para esta sección se consultaron principalmente los siguientes materiales: *A seis meses de la liberación nacional: mensaje al país del Presidente de la Junta de Gobierno, General don Augusto Pinochet Ugarte*, marzo de 1974; *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, 1974; y *El ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno*, 1992. Sobre la política agraria, Ministerio de Agricultura (1974), *Política de desarrollo agrario y rural*; Ministerio de Agricultura (1979), *Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: presentación de Chile*; y Ministerio de Agricultura (1980), *Primera etapa de la modernización del agro nacional*.

⁸⁴ Augusto Pinochet expuso en su discurso en Chacarrillas, el 9 de julio de 1977: “el 11 de septiembre no significó sólo el derrocamiento de un

económico, la estrategia de industrialización sustitutiva con intervención estatal fue reemplazado por conceptos como “economía social del mercado”, “principio de subsidiariedad” y “ventajas comparativas”. En lo político, se consideró que el antiguo régimen constitucional creado en 1925 permitió el nacimiento de un “gobierno marxista”, de ahí la necesidad de fundar un nuevo orden institucional.

Sin embargo, lo anterior no significó necesariamente una reversión total de las reformas emprendidas por los gobiernos de Frei y de Allende, sino que el gobierno militar conservó algunos logros para su proyecto de modernización económica.⁸⁵

Aunque los militares no tenían programas políticos definidos al momento de asumir el poder, se vieron la necesidad de asumir un programa económico alternativo elaborado por un grupo de economistas con estudios en la Escuela de Chicago, el que sirvió como la base de su política económica.⁸⁶

El fundamento doctrinario de la política económica del gobierno

gobierno ilegítimo y fracasado, sino que representó el término de un régimen político institucional definitivamente agotado, y el consiguiente imperativo de construir uno nuevo”.

⁸⁵ El caso más sobresaliente fue la nacionalización del cobre, sin la cual alcanzar a un equilibrio fiscal hubiera sido difícil para el nuevo gobierno.

⁸⁶ *El ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno.* La iniciativa original de este documento fue redactado por estos economistas (mayoría con estudios en la Universidad de Chicago) con la finalidad de ser parte del programa de gobierno de Jorge Alessandri en la campaña electoral de 1970. Bajo el gobierno de Allende ellos siguieron trabajando “clandestinamente” en la elaboración de un programa económico alternativo, lo cual se terminó poco antes del golpe y fue entregado a la marina.

militar fue el principio de "economía social del mercado", cuyo eje central fue la creencia en el mercado, como un regulador natural de la economía, y la libre iniciativa del sector privado, como sujeto social del desarrollo. Conforme a estos principios, a partir de 1974 se introdujeron una serie de reformas económicas estructurales, tales como la liberación de precios, la apertura comercial, la reforma fiscal, la privatización de las empresas estatales, el fomento de la exportación de los bienes no tradicionales basadas en las ventajas comparativas.

De acuerdo a este esquema económico general, se elaboró la política agraria cuyos principales lineamientos fueron: (i) dar seguridad de la tenencia de la tierra, garantizando plenamente el derecho de propiedad privada; (ii) la base del desarrollo agropecuario radica en la iniciativa privada y la libre competencia, por lo que hay que dar prioridad a la propiedad privada; (iii) aumentar la productividad del sector, permitiendo la reorientación productiva hacia los rubros en que Chile tiene las ventajas comparativas; y (iv) el mercado de tierra será liberado, de modo que el tamaño de propiedad se ajusta a la necesidad productiva.

Desde 1975 la política hacia el sector agropecuario fue crecientemente subordinada al esquema económico general, lo que significó privilegiar a los sectores dotados con mejores condiciones para competir en el mercado internacional, en desmedro de agricultores con poca posibilidad de convertir su producción hacia rubros más rentables. Los que se beneficiaron con la nueva orientación económica fueron los sectores frutícola, vitivinícola, forestal y los grandes agricultores del

Valle Central de Chile. En cambio, la mayoría de los medianos agricultores del Sur, que se dedicaban principalmente en los cultivos tradicionales sufrieron las consecuencias de la política de ajuste.

3.3.3. Ordenamiento cronológico

El período comprendido entre el golpe de Estado y el anuncio del Plan de Recuperación Económica en abril de 1975 se puede caracterizar como una fase “gradual” o “moderada” de la nueva política económica, período de cierta indefinición, en el que existía pugnas en torno al diseño económico del gobierno militar.⁸⁷

Pese a que hubo consenso sobre la orientación general (liberalización financiera y de precios, apertura hacia el mercado exterior, subsidiariedad del Estado y la preeminencia del sector privado, etc.), existían diferencias en cuanto al ritmo y el grado de su aplicación, entre los militares, los economistas y los empresarios. Esta situación terminó a mediados de 1975 con la monopolización de la conducción económica por parte de los economistas ortodoxos, genéricamente llamados “Chicago Boys”.

Fue en esa fase, en que se definió lineamientos básicos de la nueva política agraria, sobre todo la que se refiere al régimen de tenencia de la tierra, de ahí que pocos meses después del golpe militar de septiembre de 1973, el gobierno anunció los principios básicos de su política agraria, haciendo claro que las tierras expropiadas se asignarían

⁸⁷ Moulián (1982), p.95.

en parcelas individuales y que el gobierno no estaba dispuesto a salvar a los propietarios agrícolas ineficientes.

Una de las primeras tareas de la autoridad militar para la “reconstrucción nacional” fue recuperar la estabilidad en el campo para que los agricultores pudieran dedicarse en sus actividades productivas con normalidad. Para este objetivo, el gobierno decretó una serie de disposiciones tendientes a garantizar el derecho de propiedad privada y liberalizar el mercado de la tierra.

Paralelamente, el gobierno empezó a reprivatizar las tierras pertenecientes al sector reformado, asignando una parte de ellas a los asentados y devolviendo otra parte a los propietarios anteriores.

Respecto a la política agrícola, esta fase se caracteriza por una relación estrecha entre el gobierno y los gremios agrícolas, en la que “prevalecen criterios más tradicionales, con fuerte énfasis en el rol del Estado”.⁸⁸

Sin embargo, desde 1975 hasta la crisis económica acaecida en los primeros años de la siguiente década, la política económica entró en una fase de creciente radicalización en la aplicación del principio de “economía social del mercado”, acompañado de medidas drásticas del ajuste estructural.⁸⁹

La política agropecuaria fue crecientemente subordinada a este

⁸⁸ Muñoz y Ortega (1987), *La agricultura chilena y la política económica, 1974-1986*, p.5.

⁸⁹ Una de las características de dicho esquema fue la creencia en la universalidad del mecanismo de autorregulación del mercado, por lo que se negó la necesidad de una política sectorial.

esquema, lo cual significó una mayor competencia y un menor apoyo estatal. El resultado fue una dualización de la estructura rural, en la que los favorecidos fueron principalmente los grandes y medianos empresarios agrícolas del Valle Central, que tenían condiciones favorables para la producción de bienes exportables o para una explotación de gran escala, mientras que los agricultores del Sur, los pequeños propietarios agrícolas, los asignatarios de la reforma agraria y la mayoría campesina, fueron los perjudicados de no poder cambiar sus cultivos tradicionales cuyos precios se mantuvieron bajos en el periodo, por otro de mayor rentabilidad.

Mientras la producción agropecuaria hacia el mercado interno sufrió una caída, los nuevos rubros exportadores se expandieron progresivamente, lo que permitió que en 1979 la balanza comercial del sector silvoagropecuario registrara un saldo positivo por primera vez en varias décadas.

Al mismo tiempo, en esta etapa se cumplió el ordenamiento del régimen de la tenencia de la tierra al terminar la mayoría de las asignaciones de las tierras expropiadas durante la reforma agraria, y con la derogación de todas las causales de expropiación. Por otro lado, el Plan Laboral elaborado en 1979 institucionalizó un sistema favorable al sector empresarial, que de hecho se venía practicando desde el mismo día del golpe militar. De tal manera, el gobierno anunció el término de la primera etapa de modernización del agro en 1980.⁹⁰

⁹⁰ El Ministerio de Agricultura resumió los primeros siete años del

3.3.4. Política de tenencia de la tierra

Como era de esperar, la autoridad militar criticó insistentemente las reformas agrarias llevadas a cabo por los dos gobiernos anteriores (los que fueron calificados “de tendencias socialistas”), denunciando su carácter político y la falta de criterios técnico-económicos.⁹¹ Por consiguiente, era inevitable que el proceso de reforma agraria se detuviera y se revertiera en varios aspectos. De hecho, “finiquitar el proceso de reforma agraria”⁹² fue una de las prioridades de la política agraria del gobierno militar.

Como se señaló se contempló tres principales medidas para este objetivo: (i) dar seguridad a la propiedad agrícola privada; (ii) transferir las tierras del sector reformado a la propiedad privada, mediante la devolución parcial de las tierras expropiadas a los antiguos propietarios y la asignación de parcelas a los campesinos; y (iii) establecer mercado

gobierno militar en los siguientes términos: “Se procuró hacer justicia en la devolución de las reservas a las que tenían derecho los propietarios expropiados, y se llevó el proceso de Reforma Agraria al objetivo que prometieron y no cumplieron sus autores: hacer realmente propietarios de las tierras expropiadas a los campesinos”. Ministerio de Agricultura (1980).

⁹¹ Sin embargo, pese a que el gobierno militar criticó reiteradamente a la forma cómo se aplicó la reforma agraria, no la rechazó por sí misma. El hecho de que definió su política de tenencia de tierra como la “regularización” o “consolidación” de la reforma agraria, demuestra, por una parte, el grado de legitimidad adquirida por la idea de reforma agraria, a pesar de las críticas recibidas por el sector conservador de la sociedad chilena. Por otra parte, implica que le convenía a la autoridad militar conservar algunos logros de ella.

⁹² Junta de Gobierno (1974); *A seis meses de la liberación nacional*.

libre de la tierra, a través de la eliminación de las restricciones impuestas durante la reforma agraria.

La garantía sobre la seguridad de la tenencia de la tierra fue una de las demandas más recalcadas por los gremios agrícolas. Estos últimos pedían, sobre todo, la supresión de la legislación que le concedía al Estado la facultad de expropiación de los predios agrícolas.

Dos meses después del golpe militar, la junta de gobierno decretó la inexpropiabilidad de los predios rústicos de cabida igual o inferior a 40 HRB para fines de la Reforma Agraria (D.L. 208, 19-12-73), garantía que se amplió hasta 80 HRB, con la excepción de las tierras abandonadas (D.L. 724, 6-11-74). Más tarde, el D.L. 2.247 (20-5-78) formalmente puso fin al proceso expropiatorio, derogando todas las causales de la expropiación que subsistían hasta entonces. Finalmente el D.L.2.405 (12-12-78) disolvió la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), la cual fue sustituida por la Oficina de Normalización Agraria (ODENA), que tendría un año de duración.

En lo tocante a la devolución de las tierras expropiadas, el gobierno anunció que “a la brevedad posible se regularizará el estado de todos los predios en situación irregular quedando definitivamente saneada su situación legal y definidas las reservas en los casos que proceda”.⁹³ Los criterios para la restitución de las tierras expropiadas fueron los siguientes.

⁹³ Ministerio de Agricultura (1974), p.22.

(i) Los predios menores de 40 HRB que no se han tomado en posesión serán devueltas a sus propietarios. En los que ya se han tomado en posesión se buscará acuerdo entre los propietarios, trabajadores y la CORA.

(ii) Los predios entre 40 y 80 HRB que fueron expropiados por otra causal que mala explotación o abandono, y no se ha tomado en posesión serán devueltos a sus propietarios. Si ha habido toma de posesión se buscará acuerdo entre las tres partes mencionadas.

(iii) En los casos de los predios mayores de 80 HRB, y no se había permitido la reserva legal, se entregará al propietario la reserva legal de hasta 80 HRB según corresponda.

(iv) Si el predio fue expropiada por mala explotación y existe reclamo, se agilizará el procedimiento para resolverlo con criterio exclusivamente técnico.⁹⁴

Conforme a estos criterios, en abril de 1979 se había devuelto a los antiguos propietarios 1.638 predios en su totalidad y 2.171 en forma parcial. En suma, estos predios restituidos correspondían al 29,8% (2.965.640 hectáreas) de la superficie expropiada total en términos de hectáreas físicas, y al 28,1% (251.477 HRB) en los de hectáreas de riego

⁹⁴ *Ibid*, 22-25. A veces el gobierno logró acuerdos con los terratenientes "en que el propietario que cumplía los requisitos podía obtener como máximo un 50% de las HRB expropiadas, con un límite de 80 HRB de devolución, a cambio de renunciar a toda indemnización por la parte efectivamente expropiada, así como también a toda acción judicial posterior". Esto significó un ahorro muy importante para el fisco. Ministerio de Agricultura (1980).

básicas (Cuadro 3-5).

Aparte de los predios restituidos inmediatamente, hay que mencionar la existencia de otro tercio de tierras expropiadas que fueron transferidas a las instituciones públicas y privadas sin fines de lucro, y en otros casos fueron rematadas y licitadas, cuyo destino final fue muchas veces el sector de nuevos empresarios agrícolas.

Sobre todo, las propiedades forestales fueron transferidas masivamente del sector público al privado, lo que se tradujo en la acumulación de capital de algunos grupos económicos más importantes del país.

Sin embargo, el objetivo de esta política no fue rechazo total del cambio ocurrido durante una década de reforma agraria, sino una reorganización del régimen de tenencia de la tierra para una reorientación profunda de la estructura productiva en el campo. El gobierno militar compartió la idea de que los latifundios improductivos tenían que desaparecer, por lo que la devolución de predios no sobrepasaban a 80 HRB con la excepción de las tierras forestales.⁹⁵

Junto con el término del proceso expropiatorio y la "normalización" del régimen de tenencia de la tierra, el gobierno militar emprendió una serie de legislaciones tendientes a liberalizar las

⁹⁵ El gobierno militar fue claro sobre este punto desde los primeros meses: "Los agricultores que todavía explotan sus predios con sistemas empíricos, deberán cambiarlos por otros, donde la ciencia y la tecnología constituyen garantía de éxito económico y social". "Bases fundamentales de la política agraria del actual Gobierno", el discurso de César Mendoza Durán, miembro de la Junta de Gobierno en la ocasión de la FISA '73, *El Campesino*, diciembre de 1973, pp. 14-15.

compraventas de los predios.⁹⁶ En los primeros años de la administración castrense se dictaron una serie de decretos leyes que restablecieron la libertad de división de predios rústicos (D.L. N°752, N°1.600), por un lado, y permitieron a los asignatarios de reforma agraria vender sus parcelas, por otro lado (D.L. N°208, N°1.300 y N°3.262).

En tanto, el gobierno modificó la Ley 17.729 sobre la tierra indígena, promulgada por el gobierno de la UP, mediante los D.L. N°2.568 y N°2.750, para agilizar el proceso de titulación individual de las comunidades mapuches. En definitiva, estas medidas fomentaron la disolución de las tierras comunales y apropiación de ellas por parte de las empresas madereras. Con frecuencia, estos indígenas, que no tenían condiciones socioeconómicas para desarrollar una explotación tipo individual, terminaron vendiendo sus tierras.

Todas estas medidas apuntaban a crear un mercado libre de tierras, mediante el cual éstas se distribuirían en concordancia con la capacidad de cada productor, política congruente con los principios económicos del gobierno, tales como la regulación automática por el mercado en la asignación de los factores de producción y la plena vigencia del derecho de la propiedad privada.

⁹⁶ Con el inicio de la reforma agraria se establecieron legislaciones que restringieron la transacción de las tierras. La Ley N°16.465 prohibió la división de los predios rústicos mayores de 80 HRB sin previa autorización de la CORA, mientras la Ley N°16.640 impedía la enajenación de las tierras asignados por la reforma agraria.

3.3.5. Asignación de tierras del sector reformado

Durante la reforma agraria las tierras expropiadas no se entregaron de inmediato a los campesinos, sino que se constituyeron varios asentamientos y otras unidades cooperativas de carácter transitorio. Cuando la junta militar asumió el poder, la mayor parte del sector reformado correspondía a estas unidades.

A la autoridad militar no le convenía mantener estas unidades cooperativas, porque creían que ellas podrían convertirse en base de oposición al gobierno en el campo. En segundo, el sector conservador había criticado persistentemente a estas cooperativas como intentos de colectivización de tipo soviético, que ciertamente iba en contra del principio de la libre iniciativa individual.

Por lo tanto, el gobierno anunció su intención de asignar las tierras expropiadas en propiedades individuales poco después de asumir el poder ejecutivo, argumentando que la creación de propiedades significaba el cumplimiento de las metas de la reforma agraria, además de satisfacer la aspiración de los campesinos a ser propietarios exclusivos.⁹⁷

⁹⁷ Para el gobierno militar, la asignación de propiedad individual significaba llevar "el proceso de Reforma Agraria al objetivo que prometieron y no cumplieron sus autores: hacer realmente propietarios de las tierras expropiadas a los campesinos". Ministerio de Agricultura (1980). El fundamento de este argumento es el Artículo 67° de la Ley 16.640 que decía "Las tierras adquiridas por la Corporación de la Reforma Agraria se constituirán en unidades agrícolas familiares ... y serán asignadas a campesinos, en dominio individual". *Ley 16.640* (1967). Probablemente, el objetivo real de la asignación fue la creación de un contingente de pequeñas burguesías rurales, las cuales servirían mayor obstáculo para una eventual intento reformador en el futuro. Sin embargo, lo que sucedió fue la pauperización de este grupo.

Antes de fines de 1979 alrededor de 35.000 familias fueron beneficiados por la asignación de parcelas, cifra equivalente a la mitad de los asentados existentes al término de la reforma agraria, lo que representaba unos 20 % de la totalidad de tierras expropiadas en hectáreas físicas y más de 40 % en términos de HRB.

También se permitió la constitución de Sociedades Agrícolas, o cooperativas, cuyo número alcanzó a los 265 predios en 1979, ocupando casi 11% del total de la superficie expropiada, mayoría de las cuales terminaron dividiéndose.

La asignación de tierra no fue un proceso neutral. Los asentados que habían participado activamente al movimiento campesino, tales como las tomas de predios y huelgas, fueron excluidos del beneficio,⁹⁸ mientras era común que la aplicación de criterios para la selección de los beneficiarios fueron arbitrarios.

Además, la liberación del mercado de la tierra, así como la falta de apoyo a los beneficiarios de la reforma agraria, hizo que un cada vez mayor número de asignatarios vendieran la totalidad o una parte de sus parcelas, lo que resultó en una reconcentración de las tierras agrícolas principalmente en manos de los empresarios. Este fenómeno fue lejos de preocupar a la autoridad militar, quien declaró:

⁹⁸ El artículo cuatro del D.L.208 de diciembre de 1973, fijó una serie de requisitos para ser adquirente de las tierras asignadas por la CORA, entre ellos se dice: "No podrán postular a la destinación de tierras expropiadas por la Corporación de la Reforma Agraria, los que hubieren ocupado con violencia el predio objeto de la destinación".

La venta de Unidades Agrícolas Familiares que se han asignado es un proceso natural que está ocurriendo, y deberá seguir ocurriendo, a pesar de la ayuda preferencial que recibieron y siguen recibiendo sus dueños. Lo mismo ocurre en todos los sectores de un país en el que exista – entre otras – libertad de movilidad. La transferencia de patrimonio de todas formas ya se efectuó, y no es ni razonable ni justo impedir – como se hacía hasta 1973 – que los propietarios ejerzan todas las prerrogativas inherentes al derecho de propiedad.⁹⁹

Como resultado de esta política, un alto porcentaje de los asignatarios han vendido sus parcelas en relativamente corto tiempo. En las comunas de Buin y Paine, en la Región Metropolitana, un 56% de la totalidad de parcelas asignadas fueron vendidas al finalizar el año 1979.¹⁰⁰ En tanto, en la comuna de Catemu, V región, más de un 40 % de las parcelas estaba en las manos de terceros a fines de 1980. Finalmente, en la VI región el 40,9% de las parcelas se habían vendido hasta 1984.¹⁰¹

En mayoría de los casos de venta de parcelas, los asignatarios no

⁹⁹ Ministerio de Agricultura (1979), p.108. Sin embargo, no sería razonable concluir que el gobierno militar esperaba un fracaso del sector de asignatarios desde el principio. Hay que recordar que la política de tenencia de la tierra fue definida mucho antes de que se fijara la nueva orientación económica.

¹⁰⁰ El porcentaje de las parcelas vendidas fue más alta en Buin (76.3%), donde la parcelación terminó en 1977 que en Paine, en la que el proceso de asignación siguió hasta septiembre de 1979. Cereceda y Dahse (1980) *Dos décadas de cambios en el agro chileno*. p116.

¹⁰¹ Gómez (1986); *Tenencia de tierra, Chile*. pp19-24.

vendieron la totalidad de la tierra asignada, sino conservaron sus viviendas y una parte de la parcela (sitio) para poder mantener sus necesidades, pasando a denominarse "sitieros".

3.3.6. Política hacia el sector campesino¹⁰²

Desde el punto de vista de los campesinos, la época militar se caracterizó por un tipo de modernización "excluyente"¹⁰³ y "conservador",¹⁰⁴ lo que contrasta con los períodos anteriores en los que se buscó una participación y integración de ellos en el desarrollo nacional.

Durante este período, las organizaciones campesinas, fueron prácticamente acabadas y desarticuladas, debido a la represión por el Estado y del sector patronal, mientras que el efecto de la nueva política económica en el campo, se manifestó principalmente en la disminución del empleo permanente.

¹⁰² Existe una abundante literatura sobre la situación de los campesinos y la política hacia este sector bajo el régimen militar. Por ejemplo, Ortega (1987), *Transformaciones agrarias y campesinado: de la participación a la exclusión*; Jarvis (1985), *Chilean Agriculture under Military Rule: From Reform to Reaction, 1973-1980*; Gómez, "Políticas estatales y campesinado (1960-1989)" y Bengoa, "Apuntes acerca de campesinado y sociedades campesinas" en Bernal (ed.)(1991); *El campesino contemporáneo: cambios recientes en los países andinos*. Bruna, "Chile: las luchas campesinas en el siglo XX" en González Casanova (coord.)(1985), *Historia política de los campesinos latinoamericanos 4*; Silva, "State, Politics and Peasant Unions" en Kay and Silva (eds.)(1992), *Development and Social Change in the Chilean Countryside*.

¹⁰³ Ortega (1987).

¹⁰⁴ Chonchol (1993), *Sistemas agrarios en América Latina: de la etapa prehispánica a la modernización conservadora*.

En cuanto al primer aspecto, los líderes y activistas de sindicatos campesinos que apoyaban a la UP fueron sistemáticamente exterminados o expulsados de sus tierras, mientras los campesinos que habían participado a las tomas ilegales fueron excluidos del proceso de asignación de las tierras expropiadas. Al mismo tiempo, los presupuestos para las instituciones que apoyaron a organizaciones campesinas durante la reforma agraria, tales como la CORA y el INDAP, fueron drásticamente recortado.

El llamado Plan Laboral elaborado hacia fines de la década del setenta, derogó la Ley N°16.625 sobre sindicalización agrícola, institucionalizando un régimen laboral restrictivo.

Por lo que concierne al segundo aspecto, se expandió el número de trabajadores agrícolas en situaciones de desempleo y subempleo como consecuencia del estancamiento del sector agrícola tradicional, incrementándose, paralelamente, el número de los obreros temporales.

En el caso del sector frutícola, mayoría de los obreros fueron los "temporeros", a quienes los empresarios emplean sólo en la temporada alta. La aparición de los "temporeros" fue un fenómeno relativamente nuevo en el campo chileno por sus composiciones poco tradicionales: por un lado, buena parte de ellos provenían del sector marginado urbano, y por el otro, mayoría se trataba de manos de obra femeninas.¹⁰⁵ La expansión de los "temporeros" representa un caso típico de la llamada

¹⁰⁵ Ver María Elena Cruz, "From Inquilino to Temporary Worker; From Hacienda to Rural Settlement" y María Soledad Lago, "Rural Women and the Neo-liberal Model" en Kay and Silva (eds.)(1992).

“flexibilización del mercado laboral” para los empleadores, y la “rigidización de la posibilidad de empleo” para los trabajadores del campo.

CAPITULO IV. BALANCE DE 15 AÑOS DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA

En este capítulo se realizará un balance histórico de los procesos de reforma y contrarreforma agrarias acaecidas en Chile. Después de hacer una aproximación general sobre la tenencia de la tierra, los aspectos económico, político y social, se tratará brevemente el desarrollo frutícola como un caso emblemático de la continuidad entre la reforma y contrarreforma.¹

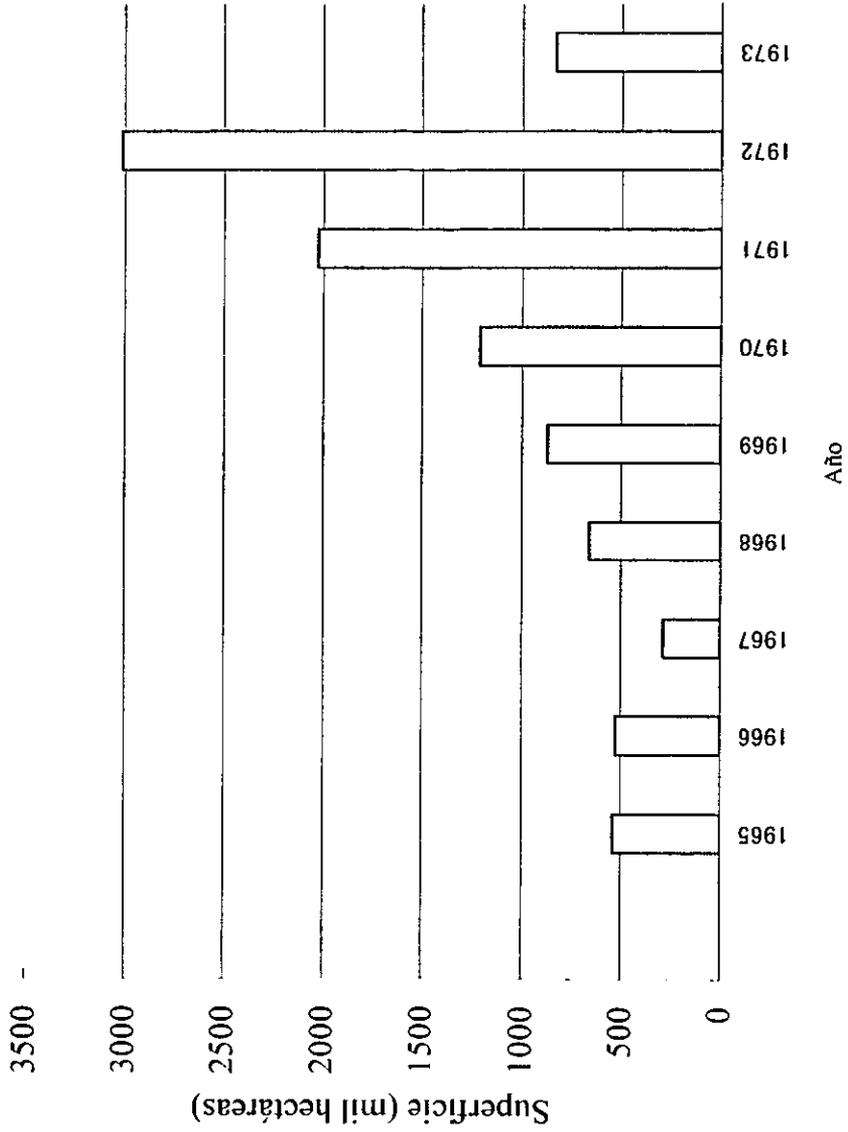
4.1. Tenencia de la tierra

Por definición, el objetivo principal de toda la reforma agraria es la transformación de la estructura de tenencia de la tierra. En el caso de la chilena, el principal instrumento utilizada para este objetivo fue la expropiación de los predios de más de 80HRB, y de algunos de menor superficie por estar abandonados o mal explotados.

El cuadro 4-1 muestra la situación del proceso expropiatorio en cada gobierno. Se observa que durante los seis años del gobierno de Eduardo Frei el proceso fue moderada pero consistente, aún antes de la promulgación de la nueva ley de reforma agraria en julio de 1967, expropiando un total de 1.406 predios con 3.564.242,9 hectáreas.

¹ Sobre el desarrollo del sector forestal, y la importancia que tuvo la reforma agraria e inversión estatal en él, ver "El fomento de la actividad forestal y su impacto sobre el desarrollo rural en Chile", en CEPAL (1986), *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*.

Gráfica 4-1: EXPROPIACIÓN POR AÑO



El ritmo de expropiación se aceleró notablemente en los tres años de la Unidad Popular, llegando a su climax en el año 1972, en el que prácticamente desapareció los latifundios de más de 80 HRB. En suma, durante tres años de administración de Salvador Allende se expropiaron 4.397 predios con 6.297.273,3 hectáreas, cantidad significativamente mayor que los seis años del gobierno demócrata cristiano.

Cuadro 4-1: Expropiaciones por año (1965-31/VIII/1973)

Años	Núm. de predios	Superficie en hectáreas	
		Riego	Total
1965	99	41.260,1	541.183,1
1966	264	57.794,6	526.102,0
1967	217	50.504,9	285.025,7
1968	220	44.681,1	657.247,4
1969	313	54.421,1	870.071,9
1970 (al 3 de nov.)	293	41.552,2	684.612,8
Subtotal	1.406	290.294,0	3.564.242,9
1970 (del 4 de nov.)	4	--	528.786,0
1971	1.374	177.481,4	2.026.720,7
1972	2.189	211.977,2	3.012.687,7
1973 (al 31 de agosto)	830	91.246,2	729.078,9
Subtotal	4.397	439.448,5	6.297.273,3
Total	5.803	729.742,5	9.861.516,2

Fuente: ODEPA (1974).

La trascendencia del proceso expropiatorio durante los diez años de la reforma agraria es evidente, dado que dicho proceso afectó nada menos que un 40% de la superficie productivas del país. Sin embargo, de la totalidad de las tierras expropiadas un 30% fue restituido a los anteriores propietarios bajo el régimen militar, lo cual significaría que,

Cuadro 4-2: SUPERFICIE EFECTIVAMENTE EXPROPIADA

	No de predios	H.F.	%	%	HRB	%	%
Superficie expropiada 1965-1973	5.809	9.965.868,0	39,5	100,0	895.752,06	40,7	100,0
Predios regularizados	1.659	2.309.369,7	9,2	23,2	144.538,95	6,6	16,2
Predios regularizados parcialmente	2.171	709.259,0	2,8	7,1	110.366,72	5,0	12,3
Total regularizados		3018628,7	12,0	30,3	254905,67	11,6	28,5
Superficie efectivamente expropiada	4.150	6947239,3	27,5	69,7	640846,39	29,1	71,5
Superficie total (tierras productivas)		25.246.070,0	100,0	--	2.200.000,00	100,0	--

FUENTE: Ministerio de Agricultura (1980, 1981).

como saldo, poco menos de 30% de las tierras agrícolas del país fueron efectivamente expropiadas, pese a la contrarreforma. (Cuadro 4-2)

Como consecuencia de dicho proceso, hubo una modificación sustancial de la estructura de tenencia de la tierra en Chile durante las décadas del sesenta y setenta. Según el cuadro 4-3, los predios de más de 80 HRB (que ocupaban el 55,3% de la superficie total agrícola antes de la reforma agraria) disminuyeron su participación a 16,7% en 1970, y desapareciendo prácticamente antes del golpe militar.

CUADRO 4-3: Evolución de tenencia de la tierra, 1965-1978 (%)

Tamaño de los predios (HRB)	1965		1970		1973		1978	
	Núm. de predios	Superficie (HRB)						
0-5	81,4	9,7	79,7	9,7	79,2	9,7	71,5	14,5
5-20	11,5	12,7	11,3	12,7	11,2	12,8	20,4	32,0
20-40	3,0	9,5	2,9	9,5	3,4	12,0	3,0	13,5
40-80	2,1	12,8	4,6	33,8	3,8	25,3	4,8	34,4
Más de 80	2,0	55,3	0,9	16,7	0,0	0,0	0,3	5,6
Sector reformado	0,0	0,0	0,6	17,6	2,4	40,2	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Los datos son estimaciones, excepto los de 1965.

Fuente: Kay (1981), p.583.

Asimismo, el sector reformado representó el 17,6% de la superficie total al finalizar el sexenio de Frei, y llegó a ocupar más del 40 % en 1973. Además, cabe destacar que el mismo sector ocupaba más del 60 % de la superficie regada. En cambio, los predios de tamaño mediano, los comprendidos entre 40 y 80 HRB, aumentaron del 12,8% en 1965 al 33,8% en 1970 y con un ligero descenso a 25,3% en 1973.

Con el proceso de contrarreforma, que compartió el postulado básico de que latifundio era una unidad económico-social improductiva, se consolidaron nuevas formas del régimen de tenencia de la tierra, cuyas características se resumen en tres aspectos.

No obstante la masiva restitución de tierras expropiadas bajo el gobierno militar, el aumento de los predios mayores de 80 HRB fue mínimo, lo que confirma el hecho de que la mayoría de los predios devueltos fueran menos de 80 HRB.²

En segundo término, las propiedades de tamaño mediano, 40-80 HRB, se consolidaron como el sector predominante en la nueva estructura agraria. El significativo aumento del superficie ocupado por este segmento (de 12,8% en 1965 a 34,4% en 1978) fue la consecuencia de las subdivisiones de grandes predios realizadas después del triunfo electoral de Eduardo Frei, así como de la entrega de reservas a los propietarios expropiados durante la reforma agraria y la contrarreforma.

Por último, hubo un aumento notable de explotación familiar como consecuencia de la asignación masiva de parcelas que pertenecían al sector reformado, así como un incremento importante de los micropropietarios, por la venta de parcelas por parte de los beneficiarios de la reforma agraria.

² Según el Censo Nacional Agropecuario de 1997, que se efectuó por vez primera en 20 años, nuevamente se registró un proceso considerable de concentración de tierras. Sin embargo, causa de este fenómeno es interpretada como la búsqueda de economía de escala con grandes inversiones desarrollada durante las décadas de los ochenta y noventa, más que de una reaparición de hacienda tradicional.

4.2. Balance económico

El objetivo económico de la reforma agraria fue aumentar la producción agropecuaria mediante la racionalización del régimen de tenencia de la tierra y solucionar el déficit en la balanza comercial de bienes agropecuarios, al tiempo que hubo notable esfuerzo estatal en el fomento productivo del sector agropecuario y del forestal.³

Durante el gobierno de Frei la producción agropecuaria tuvo un crecimiento cercano a 5% anual. Esta tasa es significativamente más alta que el 1,8% promedio anual que se registró durante tres décadas anteriores, mientras que el índice de producción media por hectárea cultivada (1936 = 100) se incrementó de 138,8 en 1965 a 155,8 en 1970.⁴

Este buen comportamiento se atribuye principalmente al sector no reformado, tanto en los predios no expropiados como en las reservas, donde se percibió un mejoramiento del rendimiento por hectárea.⁵ Por

³ Una de las consecuencias de esto fue el aumento del uso de fertilizantes, cuyo índice de empleo aumentó de 108 en 1965 a 144 en 1970 y a 180 en 1973. Ortega (1978), *Recursos naturales y estrategias de desarrollo agrario*, cuadro 53, p.169.

⁴ *Ibid.*, cuadro 1 y 34, pp. 43 y 114.

⁵ Según las cifras del Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA), entre los años agrícolas 1965/66 y 1970/71 se observó un mejoramiento general en el rendimiento por hectárea de principales cultivos tanto en los predios no expropiados como en las reservas. En los primeros, los rendimientos de trigo, cebada, maíz, arroz, papas, remolacha y maravilla aumentó en 42,5%, 27,4%, 92,4%, 49,6%, 6,0%, 21,4% y 7,4% respectivamente. En el caso de las últimos, la variación de rendimientos fueron trigo (51,7%), cebada (92,3%), maíz (4,6%), arroz (-38,5%), papas (-57,0%) y maravilla (110,5%). Cereceda y Dahse (1980), cuadro 26, p.88.

una parte, la puesta en práctica del proceso expropiador y la garantía dada a los predios bien explotados, llevaron a los propietarios agrícolas a invertir más en sus predios con la finalidad de evitar ser objeto de expropiación. Por otra parte, los propietarios expropiados recibieron la reserva de menos de 80 HRB con sus infraestructuras, lo que les permitió intensificar su explotación.⁶

Cuadro 4-4: Producción silvoagropecuaria, 1965-1980

Año	Crecimiento del PGB total (%)	Crecimiento del PGB silvoagropecuario (%)	PGB silvoagropecuario / PGB total (%)
1965	0,8	2,0	8,5
1966	11,2	21,2	8,9
1967	3,2	3,0	8,3
1968	3,6	4,7	7,4
1969	3,7	-11,5	6,6
1970	2,1	3,6	6,5
1971	9,0	-1,8	7,6
1972	-1,2	-7,4	7,9
1973	-5,6	-10,3	6,3
1974	1,0	26,7	5,3
1975	-12,9	4,8	6,3
1976	3,5	-2,9	8,1
1977	9,9	10,4	9,3
1978	8,2	-4,9	7,0
1979	8,3	5,6	6,7
1980	7,8	3,6	6,7

Fuente: Banco Central de Chile (1989).

Contrariamente, en los tres años de la Unidad Popular el sector

⁶ Un indicador interesante fue que durante la reforma agraria de Frei gran mayoría de los créditos estatales al sector agrícola se proporcionaba a los medianos y grandes empresarios. Por ejemplo, el 90,8% de tales créditos llegó a dicho segmento en 1965, cifra que disminuye paulatinamente al 85,2% y al 79,8% en 1968 y 1970 respectivamente. Dahse y Cereceda (1980), cuadro 25, p.86.

agropecuario tuvo un crecimiento negativo. Algunas de las razones de este descenso fueron un desfase entre el ritmo de proceso expropiatorio y la capacidad de organización productiva en el sector reformado y un creciente número de conflictos que comprometieron la inversión en el sector.

En los restantes años de la década del setenta la producción agropecuaria experimentó altibajos (cuadro 4-4). Mientras los sectores exportadores representados por la fruticultura, viticultura y silvicultura tuvieron un crecimiento constante durante este período, los llamados cultivos tradicionales sufrieron una baja generalizada.

Otro indicador es la balanza comercial de los productos agropecuarios. Durante la administración de Frei el déficit silvoagropecuario mostró una tendencia declinante, del orden de 65,5 millones de dólares en 1970, casi la mitad de lo que había al inicio de su gobierno. Sin embargo, durante los 3 años de la Unidad Popular el saldo negativo en el mismo rubro aumentó en respuesta a la fuerte expansión de la importación alimenticia como consecuencia de la política redistributiva, hasta llegar a 544,5 millones de dólares en 1973.

Bajo el gobierno militar el déficit empezó a disminuir paulatinamente. La causa de esta disminución fue el desarrollo exportador de los subsectores frutícola, forestal y de agroindustria, por una parte, y una contracción de la importación alimenticia, por la otra. En 1979 el sector silvoagropecuario registró un superávit por primera vez en más de tres décadas con 137,3 millones de dólares, el cual crece con vigor después de que la política agrícola se retornara más

pragmática a raíz de la crisis económica de 1982-83.

Cuadro 4-5: Balance comercial de productos silvoagropecuarios (millones de us\$ de cada año)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1966	47.4	146.6	-99.2
1968	57.8	140.7	-82.9
1970	77.8	143.3	-65.5
1971	81.4	217.6	-136.2
1972	55.4	335.6	-280.2
1973	62.5	607	-544.5
1974	188.9	603	-414.1
1975	265.9	510.2	-244.3
1976	311	427.8	-116.8
1977	410.1	434.6	-24.5
1978	491.2	498.4	-7.2
1979	716.4	579.3	137.1
1980	974.1	787.7	186.4
1981	798.1	766	32.1
1982	711.8	564.5	147.3
1983	656.4	510.8	145.6
1984	813.1	462.9	350.2
1985	836.9	250.4	586.5
1986	1102	178.4	923.6

Fuente: ODEPA (1986).

4.3. Balance político

Una reforma agraria cuyo objetivo es empujar el desarrollo capitalista en el agro, como acontece en el caso de la del gobierno demócrata cristiano, supone que la mejor distribución de la tierra no sólo racionaliza la organización productiva, sino también facilita la creación de un contingente de pequeños propietarios. De este modo se evita la radicalización de los trabajadores rurales y se garantiza la estabilidad sociopolítica en el campo. Sin embargo, el inicio de la reforma moderada del gobierno de Frei, junto con su programa de

promoción campesina, fue suficiente para crear un tenso ambiente en el campo. Pues las tomas de tierra por parte de los campesinos aumentaron hacia fines de la administración de Frei, agudizándose el conflicto rural en el siguiente período presidencial, y siendo causal importante que propició el golpe militar de 1973.

La reforma agraria también tuvo como meta socavar la base del poder político que la clase terrateniente chilena mantenía. Sobre este aspecto, conviene recordar que la realización de la reforma agraria se hizo posible justamente por la progresiva disminución de la influencia política de dicho grupo en la primera mitad de este siglo. En este sentido, la reforma agraria fue al mismo tiempo la causa y el resultado de su declive.

Después de la derrota estrepitosa que experimentaron los partidos tradicionales de tendencia conservadora, ni derecha política ni los gremios de los terratenientes no tuvo influencia en las decisiones gubernamentales bajo las administraciones de Frei y de Allende, para moderar el proceso de reforma agraria. El fin de ella y el establecimiento del régimen militar no significaron la recuperación del poder por parte de la oligarquía terrateniente, sino más bien propició una reorganización y transformación de la misma.

4.4. Balance social

La reforma agraria tenía variedades de objetivos sociales. Sin duda, uno de los logros más importantes fue el notable avance en materia de organización y concientización de los campesinos. Gracias a la ley

Nº 16.625 de 1967, el número de sindicatos campesinos aumentó de 24 en 1964 con 1.658 afiliados a 510 con 114.112 socios en 1970, y a 870 con 229.836 miembros en 1973. Asimismo el porcentaje de los campesinos sindicalizados del total de los trabajadores agremiados nacionales se incrementó de 0,6% en 1964 a 24,6 % en 1973.⁷

Cuadro 4-6: Número de sindicatos campesinos, 1964-1973

Año	Número de sindicatos	Número de afiliados
1964	24	1.658
1966	201	10.647
1967	211	47.473
1968	369	83.472
1969	423	104.666
1970	510	114.112
1971	632	127.782
1972	709	138.527
1973	870	229.836

Fuente: Cereceda y Dahse (1980), pp.79-80, cuadros 21 y 22

Por otra parte, las organizaciones económicas establecidas en el sector reformado alcanzaron a 3.080 unidades con 75.872 socios, al tiempo que los pequeños productores agrícolas se agruparon formándose 308 cooperativas campesinas, con 90.534 socios hacia 1973.⁸

Sin embargo, el pronunciamiento militar puso fin a este proceso y las organizaciones sindicales fueron prácticamente inactivos durante el resto de la década.

Otro hecho significativo fue la desaparición casi por completa de la relación precapitalista de patrón-inquilino, que había caracterizado al

⁷ *Ibid.*, pp.79-80.

⁸ *Ibid.*, p.52 y 63.

campo chileno. De hecho, la disolución tanto de la hacienda como del inquilinaje fue un proceso paulatino que se venía sucediendo durante décadas, siendo la reforma agraria la que terminó definitivamente con su predominancia.

No obstante, dicho proceso no significó la superación de la dualidad en el campo, todo el contrario, bajo el régimen militar aparece una nueva forma de ella. Por una parte, la ausencia de apoyo estatal a los pequeños agricultores, parceleros y minifundistas, aumentó una economía caracterizada por ser de subsistencia.

Por otra parte, se desarrolló el llamado "complejo agroindustrial (CAI)"⁹ con la participación de capitales nacionales e internacionales, donde el sector agrícola deja de sustentarse solamente la producción agrícola, sino que pasa a desarrollar un proceso concadenado desde la producción y elaboración hasta la comercialización y exportación. Los campesinos, que habían dependido de la hacienda, ahora están subordinados al CAI como proveedor de sus productos o bien como obreros temporales.

En este sentido, los procesos de reforma y contrarreforma

⁹ Según Gómez CAI se caracteriza: (i) por una tendencia hacia la integración de eslabones de producción y de servicios donde lo que anteriormente era considerado como lo propiamente agrario —el proceso de producción primario— pasó a ser sólo una parte secundaria y dependiente de un proceso mayor; (ii) altamente integrado al sistema económico mundial sea en la propiedad, orígenes de los insumos y el destino de la producción; y (iii) donde impera una lógica simultánea de la concentración y de la exclusión. Gómez (1989), *Nuevos dilemas en el campo latinoamericano: estructuras, empresarios, organizaciones y demandas*, p.2.

agrarias coincidieron con la descomposición del llamado "complejo latifundio-minifundio (CLM)"¹⁰ y el establecimiento del CAI como un nuevo eje articulador de la estructura agraria post-reforma. Mientras la reforma agraria aceleró el desmantelamiento del CLM, no sólo liquidando el latifundismo sino también cortando los lazos que unían entre la hacienda y las pequeñas propiedades alrededores, la contrarreforma facilitó la creación del CAI, creando condiciones favorables a la incorporación de grandes capitales nacionales e internacionales.

Respecto al empleo en el sector reformado, el asentamiento no absorbió todos aquellos campesinos de los predios expropiados, sino que sólo a los trabajadores permanentes de las haciendas. Aunque la creación del CERA bajo la UP tenía objetivo de superar dicha deficiencia del asentamiento, no tuvo resultado esperado. En 1973 el número de trabajadores agrícolas incorporados al sector reformado apenas oscilaba en alrededor del 24% de los obreros agrícolas del país.¹¹

Sin embargo, bajo el gobierno castrense, casi la mitad de los asentados fueron eliminados en el proceso de asignación parcelaria, convirtiéndose en un contingente de desempleados y subempleados.

¹⁰ El mismo autor lo define de siguiente manera: "(i) una relación estructural y simbiótica entre la gran hacienda y las pequeñas propiedades dentro de las comunidades rurales; (ii) donde se constituía un mercado de trabajo dependiente de la hacienda; (iii) a través de ella giraba el grueso de la producción, el abastecimiento, la comercialización de las cosechas; y (iv) en ella se situaba el eje dominante de las relaciones de poder en el campo". Gómez (1989), p.1.

¹¹ Cereceda y Dahse (1980), p.53.

4.4. El caso del desarrollo frutícola

Uno de los resultados de la liberalización del sector externo, tras el advenimiento del régimen militar, fue el desarrollo exportador de los llamados "bienes no tradicionales", tales como productos agropecuarios, forestales, marinos y algunos de la materia prima; siendo el subsector frutícola el que ha tenido mejor desempeño dentro del sector agrícola.

De hecho, la producción frutícola se duplicó entre 1973 y 1983, y la exportación aumentó quince veces en el mismo lapso (de 15,3 a 239,1 millones de dólares). La participación de la exportación frutícola en el total del sector agrícola se incrementó del 46,1% en 1970 al 55,4% en 1980, para elevarse al 80,5% en 1986.¹² Fue este boom exportador en dicho subsector, junto al del sector forestal, el que terminó con el crónico déficit comercial del sector agropecuario, contribuyendo aún a creciente superávit en los años posteriores.

La causa del éxito frutícola ha sido atribuida al cambio en la orientación económica que privilegia las ventajas comparativas que dispone la fruticultura chilena. En efecto, el Valle Central posee condiciones climáticas muy favorables para esta actividad, además del hecho de que Chile -situado en el hemisferio Sur- tiene la ventaja de exportar sus productos a mercados del Norte en época de extratemperada de ellos. Sin embargo, dichos factores explican sólo de manera parcial este éxito.

¹² ODEPA (1987), *El sector agrícola chileno: políticas y resultados*,

En primer lugar, el desarrollo frutícola requirió de una fase de inversión primaria estimulada por el Estado, en la que hubo inversiones con ganancias a largo plazo. Pese a que Chile tenía cierta ventaja para exportar productos frutícolas al mercado externo, ésta no se había consolidado lo suficiente como para que los agricultores apostaran a su producción.

Aunque desde la década del veinte el Estado había procurado fomentar la fruticultura, fue en los años sesenta -sobre todo con la puesta en práctica del Plan Nacional de Desarrollo Frutícola en 1968- cuando se inició una fuerte inversión en el subsector. Dicho plan fue promovido por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y formaba parte del Plan Nacional Agropecuario, 1965-1980, que se elaboró bajo la administración de Eduardo Frei.

El objetivo del plan fue "elevar sustancialmente la producción frutícola con el objeto de aumentar el consumo per cápita interno de frutas y los contingentes exportables, favoreciendo progresivamente la importancia de estos últimos dentro de la composición por destino de la producción".¹³ También se contemplaba promover la mayor valor agregado y crear medios de comercialización con el objetivo de obtener la competitividad en el mercado externo.

Por otra parte, tanto el gobierno de Frei como el de Allende señalaron el fomento de la exportación de algunos subsectores con ventajas comparativas, entre ellos el frutícola, como una de las

pp.34-35.

prioridades de sus respectivos programas.¹⁴

Junto con la reforma agraria ambos gobiernos contemplaron una serie de programas de fomento productivo en el agro, incluyendo una masiva reforestación, creación y ampliación de complejos agroindustriales, expansión de huertos frutales y promoción de la vitivinicultura. Casi todas estas infraestructuras e inversiones de la reforma agraria y del período anterior, fueron transferidas al sector privado bajo el gobierno militar, sentando las bases del boom exportador del sector silvoagropecuarios.

Una de las consecuencias de tales iniciativas es que entre 1954/55 y 1975/76 la proporción de la superficie frutícola en la total cultivable aumentó de 1.5% a 2.8%.¹⁵ En tanto, el volumen de la producción de frutas se incrementó de 391 toneladas en 1964/65 a 540 toneladas en 1973/74, y siguió aumentando durante la década del setenta.¹⁶

La exportación de frutas también experimentó un fuerte incremento

¹⁴ CORFO (1968). Sinopsis del Plan Nacional de Desarrollo Frutícola.

¹⁵ Por ejemplo, en el Primer Mensaje ante el Congreso pleno el Presidente Allende expresó: "el Gobierno contempla en este aspecto, la programación y establecimiento de cultivos de alto valor específico y de gran demanda externa aprovechando al máximo las ventajas comparativas existentes, Es decir, junto con producir aquellos rubros esenciales para la alimentación del país, perseguimos la especialización de nuestra excelente acogida en el mercado internacional, permitiendo aumentar el ingreso de divisas por este concepto e incrementar a su vez el ingreso de los productores". *Primer Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno*, 21 de mayo de 1971, p.150.

¹⁵ "El desarrollo frutícola en Chile y sus transformaciones sociales", CEPAL (1984), p.28.

¹⁶ Jarvis, Montero y Hidalgo (1993), *El empresario fruticultor*, anexo N°2, p.49.

duplicándose entre 1962 y 1972. Sin embargo, el esfuerzo estatal no solamente se dirigía hacia la expansión de la superficie frutícola sino también hacia una serie de factores que fortalecieron esta área productiva, tales como los estudios, proyecciones, búsqueda de mercados, infraestructuras, los cuales tuvieron papeles muy importantes para el futuro crecimiento del subsector.¹⁷

En segundo lugar, la modificación sustantiva del régimen de tenencia de la tierra a través de la reforma y la contrarreforma agrarias tiene una importante incidencia en el progreso frutícola. Como se señaló, uno de los resultados de la reforma agraria fue la racionalización productiva del sector no reformado, y la predominancia de los predios de mediano tamaño tanto en términos de superficie como de producción.

Cuadro 4-7: Distribución del número de huertos frutales, 1981/82 (III a IX regiones)

Tamaño de las explotaciones (hás)	Nº de huertos	%	Superficie frutal (%)
Menos de 5	1499	19,4	3,0
5 a 50	5011	64,9	48,5
50 a 200	917	11,9	35,6
200 a 500	148	1,9	6,7
Más de 500	143	1,9	6,2
Total	7718	100,0	100,0

Fuente: CIREN-CORFO (1984), cuadro núm. 01.

El cuadro 4-7 informa que la explotación frutícola se ubicaba preferentemente en los predios de tamaño que oscila entre 5 y 200

¹⁷ Por ejemplo, en mayo de 1971, se anunció que el Banco Central de Chile envió "una misión de cinco personas a estudiar el mercado de frutas de los Estados Unidos". Chonchol (1971), p.239.

hectáreas, los cuales ocupan el 76,8% del número de huertos y 84,1% de la superficie frutal en el año agrícola 1981/82.

Por otra parte, según una investigación basada en encuestas aplicadas a los fruticultores a principio de los noventa, mientras el 38,5% de ellos provienen de familias de agricultores, el resto llegó a esta actividad proveniente de otros sectores productivos o laborales, como son empresarios, comerciantes e ingenieros agrónomos.¹⁸ Este fenómeno de incorporación masiva de empresarios frutícolas de origen no agrícola fue facilitado por la disolución de la hacienda por la reforma agraria y por el establecimiento del libre mercado de tierras bajo el gobierno militar. A su vez, el mismo estudio revela que un tercio de los predios frutícolas empezaron la producción de frutas antes de 1973. Lo cual, por su parte, confirmaría el hecho de que una buena parte de los productores iniciaron sus actividades en la época en que el Estado impulsaba la fruticultura.

En tercer lugar, el desarrollo frutícola también coincide con el cambio de las relaciones laborales en el campo, pues la reforma agraria al disolver la hacienda y el inquilinaje, resultó en acelerar el proceso de proletarización de los trabajadores. Posteriormente, la política agraria del gobierno militar generó una masa de desempleados y subempleados, que se convirtió en una fuente de mano de obra barata y disponible para trabajo temporal en épocas de cosecha. La existencia de una masa empobrecida en el campo permitió al empresariado frutícola de disponer

¹⁸ Jarvis, Montero e Hidalgo (1993), pp.15-16.

de un excedente, producto del menor costo de la mano de obra temporal.

En síntesis, el boom frutícola a partir de finales de los setenta¹⁹ fue consecuencia de una suma de variados elementos: (i) las ventajas comparativas en términos geográficos y climáticos que posee el Valle Central de Chile; (ii) la fuerte inversión efectuada por el Estado en la fruticultura en el período anterior a la apertura comercial y transferencia de la infraestructura agroindustrial hacia el sector privado; (iii) la política de liberalización comercial y el fomento de la exportación de bienes no tradicionales bajo el gobierno militar²⁰; (iv) la transformación del régimen de tenencia de la tierra, que implicó la multiplicación e intensificación productiva de los predios de mediano tamaño; (v) la incorporación de nuevos productores provenientes de otros sectores, como resultado tanto de la eliminación de la hacienda tradicional como del establecimiento de libre mercado de tierras; y (vi)

¹⁹ En efecto, el ritmo de crecimiento de la exportación frutícola fue más significativo en la década del ochenta que el de setenta. Ese fenómeno, se explicaría por algunos factores, tales como, el mejoramiento de términos de intercambio de los productos frutales, las sucesivas devaluaciones efectuados en los primeros años de los ochenta y la incorporación de empresas grandes nacionales y transnacionales. Estas últimas, a diferencia de los fruticultores tradicionales, tienden a controlar todos los procesos desde producción y procesamiento de frutas hasta la comercialización y exportación de las mismas.

²⁰ La política de fomento hacia la exportación de bienes no tradicionales fue concebida desde antes del golpe militar de 1973 por el grupo de economistas egresados de la Universidad de Chicago, quienes ocuparían cargos económicos importantes en el gobierno militar. El principal mecanismo utilizado fue la devolución de impuestos a los productores de ciertos bienes exportados, que no habían figurado como los principales productos de exportación en los decenios anteriores pese a su potencialidad comercial. Sin duda, la expansión exportador del sector frutícola fue favorecido por dicho mecanismo.

la generación de una masa de mano de obra subempleada por la contrarreforma.

Nuestra intención no es insistir en que las inversiones efectuadas en la época anterior al golpe militar bastarían para explicar el éxito frutícola sino poner duda en la idea difundida de que el cambio de la estrategia económica hacia una mayor liberalización explica, por sí solo, dicho éxito. Asimismo, consideramos que sin los esfuerzos del Estado por el fomento del desarrollo de la fruticultura en la época de reforma agraria, la conversión hacia la producción frutícola hubiera sido más difícil, por lo que la expansión exportadora de dicho subsector hubiera sido menos espectacular.

CAPÍTULO V: LA CLASE TERRATENIENTE FRENTE A LA TRANSFORMACIÓN AGRARIA (1964-1980)

5.1. Planteamientos

5.1.1. Presentación del objetivo

En los capítulos previos se ha hecho un balance de los procesos de la reforma y contrarreforma agrarias en Chile, esencialmente desde el punto de vista de los hacedores de tales políticas. En este capítulo se pretende observar los mismos procesos desde otro ángulo, introduciendo la visión de los afectados, es decir, la de los terratenientes.

El principal objetivo es analizar cómo la clase propietaria rural fue asumiendo los cambios radicales en la política agraria durante el periodo estudiado: primero frente a la reforma agraria y, posteriormente, frente a la contrarreforma y la apertura económica.

Para tal objetivo, se enfocará el análisis en el comportamiento de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), por las siguientes razones: por una parte, dicha organización no sólo es el gremio agrícola más antiguo, fundado en 1838, sino también ha sido el más importante e influyente en el país hasta hoy, agrupando principalmente los agricultores con mejores condiciones productivas; por otro lado, la SNA a través de su órgano oficial¹, que ha sido distribuido periódicamente a

¹ El nombre del órgano oficial de la SNA ha cambiado varias veces, siendo el primero *El Agricultor*, que empezó a publicarse en mayo de 1838. Éste se suspendió en febrero de 1849, reiniciándose en 1856 con el nombre de *El Mensajero de la Agricultura*, con una corta duración hasta febrero de 1857. Después de 12 años de interrupción, en 1869 se inició

sus socios desde el siglo XIX, permite trazar su evolución orgánica e ideológica desde sus inicios.

El presente capítulo se basa primordialmente en el análisis de *El Campesino*, órgano de la SNA que se publica mensualmente, desde el número de enero de 1964 hasta diciembre de 1980, en especial, de las “editoriales” en cada número y las “memorias anuales”, que se publican en noviembre o diciembre de cada año. Mientras las primeras permiten identificar los temas que interesan a la organización y sus puntos de vista sobre las políticas agrarias de cada momento, las últimas muestran las actividades relevantes del gremio en cada año y las principales posiciones de la mesa directiva de turno.²

Asimismo, los discursos del Presidente de la SNA y los de la autoridad gubernamental en la Feria Internacional de Santiago (FISA), presidida anualmente por la SNA, que se publican *El Campesino* se utilizarán para comprender la relación entre el gremio y el Ejecutivo de cada época.

la publicación del *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*. Finalmente, éste último cambió su nombre en 1933 a *El Campesino*, nombre que se usa hasta ahora.

² De aquí en adelante, cuando se habla de la “posición de la SNA” se refiere a la posición oficial, representado por su mesa directiva, por lo que no hay que confundir con las posturas personales de los dirigentes y/o de los socios. La SNA es un gremio cuyo mecanismo de decisión es significativamente “oligárquico” y la mesa directiva tiene una influencia casi absoluta. Arriagada (1970); *La oligarquía patronal chilena*.

5.1.2. Antecedentes sobre el tema e hipótesis del trabajo

Hay consenso entre los estudiosos del tema en cuanto a que la reforma agraria fue “uno de los factores desencadenantes en el quiebre institucional de 1973”³. Dicho de otra manera, la clase terrateniente, cuando sintió que no le quedaba ninguna posibilidad de defender sus intereses dentro del marco institucional existente, “abandonó su limitada fidelidad hacia sistema político chileno y tomó la común respuesta de la élite latinoamericana al desafío reformador – la destrucción de la democracia formal”⁴.

En cambio, aunque todos coinciden en que la “política agraria del gobierno militar eliminó las principales fuentes de conflicto entre las organizaciones terratenientes y el Estado”⁵, por haber garantizado el derecho de la propiedad privada de la tierra y la estabilidad laboral en el campo, hay diversas interpretaciones en torno al papel que han jugado la SNA y otros gremios agrícolas en las decisiones de políticas gubernamentales sobre el sector.

Por una parte, hay autores que definen la relación entre el gremio y el gobierno militar como corporativista, refiriéndose a la participación de varios personajes de la SNA en el Ministerio de Agricultura,⁶ interpretación que era común en los primeros años después del golpe militar.

Sin embargo, en años recientes, varios estudios destacan la

³ Gómez (1992), p.1.

⁴ Wright (1982), p.205.

⁵ Silva, Patricio (1992), p.275.

importancia del hecho de que el gobierno militar gozara la “autonomía de los intereses inmediatos de los grupos sociales”, desestimando el papel de las organizaciones empresariales en la formulación de la política económica⁷. Para los que sostienen esta tesis, esta “autonomía” fue una de las causas más importantes del “éxito económico chileno”.

Contrario a esta idea de la “autonomía”, Eduardo Silva argumenta que los capitalistas y terratenientes “también son factores necesarios en la explicación de reestructuración económica de mercado libre”⁸. Según él, la transición sucesivas del neoliberalismo en tres fases “gradual, radical y pragmático” en el período autoritario coinciden con la constitución y la mutación de las coaliciones entre diversos sectores empresariales a favor o en contra de ciertas opciones en la política económica.

En cuanto al significado de la reforma y la contrarreforma agrarias para la clase terrateniente. Gómez considera que estos procesos representaron “traumas” para dicha clase. Es decir, la reforma agraria, y la movilización campesina que la acompañó, significó el “trauma 1”, y las políticas de ajuste estructural que se implementaron durante el gobierno autoritario implicó “trauma 2”. En cuanto a la primera, “la organización de sindicatos en la mayoría de las haciendas a comienzos

⁶ Wright, *op. cit.*, p.198.

⁷ Por ejemplo, Martínez y Díaz (1996), pp.2-3. Más adelante los mismos autores dicen: “la debilidad de esta clase después de dicha reforma (agraria), y la relativa autonomía del régimen que ello permitió, impulsaron el desarrollo de relaciones capitalistas en el campo. Lo anterior se consiguió sin perder el apoyo de la oligarquía”.

⁸ Silva, Eduardo (1996): *The State and Capital in Chile*, p.2.

de la década del 1960” representó “un quiebre cultural de enorme significación que va más allá del ámbito de las relaciones sociales”. Mientras la segunda, según el mismo autor, resultaron claves para lograr el cambio de las organizaciones empresariales rurales.⁹

Similar apreciación es realizada por Montero en siguientes términos:

Desde una perspectiva weberiana merecen particular atención aquellas transformaciones o rupturas históricas que provocan vuelcos en las motivaciones, en el comportamiento y en la mentalidad individual. Estas rupturas son la base del desarrollo de un nuevo sistema moral y de nuevas formas de vida, Por este camino, vemos que hubo episodios que representaron un quiebre en la manera tradicional de hacer las cosas, rupturas sociales que alteraron la continuidad de un cierto tipo de conducta empresarial. Las llamadas «reformas de estructura», implementadas desde mediados de los años 60, representaron una primera ruptura. El carácter fundacional del régimen militar, las reformas económicas y las «modernizaciones» representan otro quiebre mayor. La propuesta neoliberal también tuvo funciones ideológicas en cuanto ofreció un conjunto de valores que pasaron a integrar una nueva visión de la economía y de la sociedad, al alcance del empresario.¹⁰

⁹ Gómez (1992), *El rol del sector agrario en la transición*. pp. 1-20.

¹⁰ Montero (1997); *La revolución empresarial chilena*. pp. 22-23.

En este capítulo, tomarán los argumentos de estos dos últimos autores como referencia, en el sentido de que tanto la reforma agraria como la política agraria bajo el gobierno militar representaron los desafíos fundamentales para la transformación de la clase terrateniente, por haber roto el *status quo* en el campo chileno.

Nuestra hipótesis es que la experiencia de la reforma agraria ayudó a que parte importante de dicha clase asumiera el desafío modernizador, primero con cierta vacilación bajo el gobierno de Eduardo Frei, y después más decididamente bajo el régimen militar. Mientras el inicio de la reforma les empujó a invertir más en sus predios con la finalidad de evitar ser objeto de expropiación, la profundización del proceso reformador con fuerte intervención estatal, que amenazó su subsistencia como clase, les convirtió en un férreo defensor de conceptos, tales como la iniciativa privada y la libertad económica, lo que creó la base de aceptación de un esquema económico de corte neoliberal auspiciado por la autoridad militar.

5.1.3. Periodización

Se consideró conveniente establecer algunos cortes de tiempo para identificar la trayectoria de la SNA entre 1964 y 1980. Los principales factores para distinguir una fase de la otra fueron: el cambio de la política agraria; el cambio político en general (las elecciones y de gobierno, etc.); la posición de la mesa directiva de la SNA y la relación entre el gobierno y el gremio.

El período del gobierno de Eduardo Frei (noviembre de 1964-septiembre de 1970¹¹), se divide en cuatro siguientes subperíodos: (i) noviembre de 1964 - noviembre de 1965, de la asunción de Frei hasta la presentación del proyecto de la ley de reforma agraria; (ii) noviembre de 1965 - julio de 1967, de la presentación del proyecto hasta la promulgación de la Ley N°16.640; (iii) julio de 1967 - mayo de 1969, de la promulgación de la ley de reforma agraria hasta la asunción de nueva mesa directiva dirigida por Benjamín Matte Guzmán y (iv) mayo de 1969 - noviembre de 1970, de la asunción de Benjamín Matte hasta el triunfo electoral de Allende.

En tanto, los tres años de la Unidad Popular (septiembre de 1970-septiembre de 1973) se puede distinguir en los siguientes cuatro subfases: (i) septiembre de 1970 - octubre de 1971, del triunfo de Allende hasta la FISA '71; (ii) octubre de 1971 - octubre de 1972, de la FISA '71 al Paro de Octubre; (iii) octubre de 1972 - marzo de 1973: del Paro de Octubre hasta las elecciones parlamentarias; y (iv) marzo de 1973 - septiembre de 1973, de las elecciones parlamentarias hasta el golpe militar.

Por último, la fase de contrarreforma bajo el gobierno militar (septiembre de 1973-1980), se distribuye en los siguientes tres subperíodos: (i) septiembre de 1973 - abril de 1975, del golpe militar hasta la introducción del "Plan de Recuperación Económica"; (ii) abril

¹¹ Aunque el período presidencial de Frei duró hasta noviembre de 1970, nos parece conveniente hacer corte en septiembre de 1970, cuando efectuó la elección presidencial en la que triunfó Allende.

de 1975 – abril de 1979, de la aplicación de la política de “shock” hasta la asunción de una nueva mesa directiva dirigida por Germán Riesco Zañartu; y (iii) abril de 1979-1980, marcada por el apoyo decidido del esquema económico por la SNA.

5.2. La Sociedad Nacional de Agricultura antes de la reforma agraria¹²

Para entrar al análisis del período de la reforma y la contrarreforma, es necesario revisar los antecedentes históricos de la SNA, en su evolución ideológica y su relación con los gobiernos.

5.2.1. Siglo XIX

La Sociedad Chilena de Agricultura (y Colonización), origen de la Sociedad Nacional de Agricultura, se fundó por decreto supremo en 1838 con la finalidad de promover el desarrollo agrícola del país. Entidad con marcado carácter clasista, "club de los aristócratas", en razón de que varios de los fundadores y primeros socios "representaban lo más escogido de la sociedad santiaguina de esos años"¹³. Una de las primeras actividades de dicha institución fue la creación de la Quinta Normal, uno de los campos experimentales agropecuarios más importantes del país.

En las primeras décadas después de su creación la base de su

¹² Sobre la historia de la SNA en el siglo XIX, ver SNA (1988); *Historia de la Sociedad Nacional de Agricultura*. También Izquierdo (1968); *Un estudio de las ideologías chilenas: la Sociedad de Agricultura en el siglo XIX* relata la evolución ideológica del gremio durante el siglo XIX. Sobre la evolución de la SNA en el siglo XX, hay dos obras publicadas en el idioma inglés: Wright (1982); *Landowners and Reform in Chile: The Sociedad Nacional de Agricultura, 1919-1940* y Carrière (1981); *A Study of the "Sociedad Nacional de Agricultura", 1932-1970*. Mientras el primero es crítico al papel de la SNA en el proceso político chileno, el último aboga la posición modernizadora del gremio antes de la reforma agraria.

¹³ Izquierdo (1968), p.25.

organización no fue suficientemente sólida. Tras una década de existencia, la Sociedad Chilena de Agricultura prácticamente suspendió sus actividades a partir de 1849 por veinte años, a pesar de un esfuerzo de reorganización en 1856. En 1869, dicha sociedad se refundó con el nombre de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), paralelamente con la celebración de la primera Exposición Internacional Agrícola en Santiago.

Desde su fundación hasta el fin del siglo XIX, la SNA tuvo 1.131 socios, 398 entre 1838 y 1849 y 733 entre 1869 y 1900. Aunque en el primer período, la proporción de los agricultores dentro de los socios fue apenas el 37,2%, éste aumentó al 55,8% en el segundo.

La SNA tenían marcada vinculación con la sociedad política y la clase alta nacional. Entre 1869 y 1900, el 17,9% y el 7,4% de los socios de la SNA fueron diputados y senadores respectivamente.¹⁴

La mayoría de los socios vivían en Santiago o provincias cercanas a ella, por lo que el organismo siempre ha representado primordialmente la posición de los grandes terratenientes del Valle Central de Chile.¹⁵ Dado que la clase terrateniente ejercía una influencia política dominante, la SNA no se vio la necesidad de defender directamente los intereses de sus miembros durante el siglo XIX. Por lo tanto, las principales funciones de la SNA fueron los servicios a los socios y el fomento y la modernización de la agricultura nacional.

¹⁴ *Ibid.*, pp.26-27. El 5,33% de los socios desempeñaron ambos cargos.

¹⁵ Según Wright, en 1874 un 58% de los socios de la SNA fueron propietarios de predios grandes (los que tenían un valor tributario mayor

En cuanto a la primera función, la SNA se esforzó por la difusión de conocimientos sobre la producción agropecuaria, mediante la distribución de un boletín informativo y la colección de publicaciones extranjeras especializadas. En tanto, su departamento comercial vendía algunos insumos agrícolas, indispensables para la modernización productiva del sector, tales como las fertilizantes y las máquinas importadas a sus socios con precios descontados.¹⁶

En lo concerniente al segundo aspecto, el gremio desempeñó papeles importantes para la modernización de la agricultura nacional: celebró anualmente una feria de carácter agrícola y ganadero, constituyó campos experimentales, gestionó la creación de las primeras escuelas agronómicas y fomentó la investigación agropecuaria.

Además de todo el anterior, la SNA tenía una función de "ministerio privado de agricultura", es decir la asesoría del gobierno en la formulación y aplicación de las políticas agrícolas. De esta manera la SNA fue el motor del desarrollo agropecuario del país hasta la creación del Ministerio de Agricultura en 1924.

Por otra parte, siendo el gremio empresarial más antiguo del país, la SNA gestionó la fundación de organizaciones patronales en otros sectores, tales como la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI) en 1883.

Con estos antecedentes, no sería exagerado decir que la historia de la SNA en el siglo XIX fue la del Estado chileno y del poder político

a \$1.000 en el mismo año). Wright (1982), p.9, Table 2.

que lo sustentó. Ella fue creada por los mismos fundadores del Chile republicano, sus miembros participaron directamente al sistema político oligárquico y funcionó como un órgano del aparato estatal.

5.2.2. Primera mitad del Siglo XX: la clase terrateniente y el “Estado de compromiso”

Desde el inicio del nuevo siglo, la SNA se transformó paulatinamente de una organización promotora del desarrollo agropecuario a una defensora de los intereses de la clase terrateniente. Lo anterior no quiere decir necesariamente el abandono de la función de proporcionar servicios técnicos y profesionales a sus socios, sino la intensificación de su posición como grupo de interés y de presión, ejerciendo su influencia política basada en el control de voto campesino.

Como consecuencia de la elección presidencial de 1920, los partidos tradicionales perdieron el control del poder ejecutivo que se habían mantenido durante casi un siglo, a manos de Arturo Alessandri, candidato apoyado por la clase media y la obrera.

A partir de ese momento la SNA empezó a ejercer su poder de presión contra las sucesivas iniciativas gubernamentales de introducir reformas sociales en el campo, defendiendo decididamente sus intereses, tales como el derecho legítimo de propiedad y las manos de obra baratas y obedientes.¹⁷ Al mismo tiempo la SNA se esforzó por aumentar el

¹⁶ *Ibid.* p.7.

¹⁷ Sobre los conflictos y las negociaciones entre los gobiernos y los gremios agrícolas durante la primera mitad del Siglo XX, ver Wright, *op.*

número de socios para fortalecer su base, el cual aumentó de 834 en 1920 a 2.043 en 1930 y a 3.721 en 1940.¹⁸

Si bien es cierto que la estructura de la tenencia de la tierra no fue seriamente amenazada hasta la década de los sesenta, esto no quiere decir que no hubo ninguna iniciativa que intentara modificar el régimen de tenencia de la tierra durante la primera mitad del siglo XX. La SNA logró contrarrestar tales intentos, ejerciendo presiones y/o haciendo mínimas concesiones, gracias a la suficiente influencia que mantenía en el Congreso a través de los partidos tradicionales de derecha.

El primer desafío vino en 1928, cuando el gobierno autoritario del Coronel Carlos Ibañez del Campo presentó un proyecto, cuyo objetivo fue la subdivisión de tierras para crear explotaciones familiares, autorizando al Estado la expropiación de grandes predios. En esa ocasión, la SNA hizo público su opinión, apoyando la idea de subdivisión pero advirtiendo la inconveniencia de autorizar la expropiación en términos propuestos. Esta declaración fue suficiente para que el proyecto se modificara. En diciembre del mismo año fue promulgada la "Ley de colonización agrícola (Ley N°4.496)", cuyo contenido fue mucho más moderado que el proyecto original.¹⁹

Ante la iniciativa de modificar dicha ley, la SNA envió una carta pública al presidente Arturo Alessandri, en su segundo mandato,

cit. y Affonso (1973); *Esbozo histórico del movimiento campesino.*

¹⁸ Wright, *op. cit.*, pp.58-59, Table 5.

¹⁹ Wright, *op. cit.* pp.129-130.

expresando su preocupación por una posible baja de producción en caso de introducirse una reforma radical en el campo, como resultado de esto se impuso la moderación del contenido de la nueva ley (Ley N°5.604).

Un mayor desafío vino con el triunfo de Pedro Aguirre Cerda, candidato del Frente Popular – coalición de centroizquierda – en la elección presidencial de 1938, cuyo programa incluía la ejecución de la reforma agraria. Sin embargo, por la necesidad de conseguir apoyo en la derecha y en el sector terrateniente para las políticas de industrialización, el gobierno de Aguirre Cerda decidió no llevar a cabo una reforma agraria.

Sin embargo, la SNA no sólo defendió la permanencia de la estructura de dominio de la tierra, sino actuó aún más enérgicamente contra cualquier intento gubernamental de autorizar la sindicalización en el campo. En efecto, pese a la legalización del derecho de sindicalización en 1924, la SNA logró que ella prácticamente no se aplicara al campo hasta la década del sesenta, con algunos períodos de excepción.

Por ejemplo, frente a la protesta de la SNA, el segundo gobierno de Arturo Alessandri suspendió la aplicación del régimen de sindicalización en la agricultura, a través del telegrama-circular N°460-461 del Ministerio del Trabajo en febrero de 1933. Luego, la SNA, junto con otros gremios agrícolas, consiguió mismo tipo de disposición por parte del primer gobierno del Frente Popular (Orden Ministerial N°34, sobre Organización Sindical en los Campos, Ministerio del

Trabajo, 28 de marzo de 1939).

Aunque esta disposición fue derogada por el Presidente González Videla en noviembre de 1946, no tardó la promulgación de una nueva ley de Sindicatos Agrícolas (Ley N°8.811, 29 de julio de 1947), la cual prácticamente imposibilitaba la constitución de sindicatos legales en la agricultura.²⁰

De este modo, la clase terrateniente pudo evitar la modificación sustancial del régimen de tenencia de la tierra y mantener su dominio social en el campo. Sin embargo, este sector tuvo que aceptar una serie de políticas preferentes al sector urbano en detrimento del sector rural bajo la estrategia del desarrollo industrial.

5.2.3. La posición de la SNA en víspera de la reforma agraria

En la década del sesenta, la presión por la ejecución de una reforma agraria se hizo cada vez más fuerte, hasta que la SNA se vio obligada a expresar su apoyo a la idea de realizarla. A través de la *Memoria anual* de 1961 señalaba que dicha sociedad “no ha vacilado en declarar su adhesión hacia la ejecución de una reforma agraria, siempre y cuando ella constituya el conjunto de las medidas capaces de solucionar los problemas económicos, sociales y culturales que deprimen la actividad agraria”.²¹

Naturalmente este apoyo no fue incondicional sino había varios

²⁰ Esta ley fue llamada “ley de trabas de la sindicalización campesina”, por su carácter restrictivo. Affonso (1973); pp.24-25.

²¹ SNA (1961), “Extracto de la memoria de 1961”, 301-307.

elementos de reserva como se revisarán en las siguientes líneas.

En primer lugar, para la SNA la reforma agraria no debe de significar necesariamente la modificación sustantiva del régimen de tenencia de la tierra, como se aparece claramente en el siguiente párrafo:

los problemas que afectan a la agricultura no son simplemente cuestiones de dominio de las tierras, sino que existe un conjunto de factores entre los cuales la propiedad del suelo agrícola es sólo uno de ellos y no siempre el más importante.²²

Si bien la SNA admitía una significativa concentración de tierras en Chile, insistía en que “existe una estructura mucho más pareja de la propiedad de lo que suele afirmarse”, señalando una significativa heterogeneidad en la calidad de los suelos y “la existencia de grandes extensiones de escaso o nulo valor agrícola”.²³

Por otra parte, la SNA argumentaba que las principales causas del atraso agrícola del país fueron las políticas agropecuarias erradas bajo la estrategia de la industrialización, que desincentivó la inversión al sector, y no la estructura de tenencia de la tierra. Especialmente, la organización denunció reiteradamente la “discriminación del sector agrícola” a través de una serie de políticas en favor del sector industrial y urbano, tales como las de precios, arancelarias, de crédito, por las que

²² *Ibid.*

las inversiones al sector dejaron de ser rentable. Por consiguiente, la SNA no estuvo dispuesto a aceptar cualquier cambio que significaría una modificación del régimen de tenencia de tierra, si no fuera acompañada por una política coherente de fomento de la producción agropecuaria.

Otro factor importante era la profunda desconfianza de la organización hacia los impulsores de reformas sociales en el campo, a quienes calificaba frecuentemente de los “comunistas” y “grupos de extrema izquierda”. Un ejemplo de ello es que la SNA consideraba que los procesos de reformas agrarias experimentados por algunos países latinoamericanos (México, Bolivia y Cuba) fueron la consecuencia de la presión ejercida por “los grupos de extrema izquierda”.²³

De igual manera, el gremio expresaba una gran preocupación y serias dudas por “los movimientos de agitación que vienen produciéndose” en el campo, refiriéndose a la constitución de varios sindicatos campesinos, a los cuales la Sociedad consideraba ilegales y creadas artificialmente por grupos ajenos al problema rural.

5.2.4. La SNA frente a la “reforma del macetero” de Jorge Alessandri

Hacia 1961 la amenaza por una reforma agraria se hizo inminente como consecuencia de las elecciones parlamentarias de marzo. Los partidos de derecha no alcanzaron a un tercio de los escaños, mínimo requisito para que el Presidente conservador Jorge Alessandri pudiera gobernar eficazmente, lo cual obligó al ejecutivo buscar el apoyo

²³ *Ibid.*

parlamentario del Partido Radical (PR), el que lo condicionó a la promulgación de una ley de reforma agraria.

Frente a tal situación, la SNA tomó votación en su consejo directivo para decidir su postura frente al proyecto presentado por el PR, después de las largas y fuertes discusiones interno y con otros gremios agrícolas, la que terminó en empate. En consecuencia, la Sociedad no se opuso a la promulgación de una ley de reforma agraria (Ley 15.020, 27 de noviembre de 1962) y a una reforma constitucional (Ley 15.295, 8 de octubre de 1963), lo que permitió la expropiación de los predios “abandonados” y “mal explotados” y el pago diferido de indemnización en casos de expropiación.

Los consejeros que apoyaron la iniciativa creían inevitable y necesario aceptar una reforma moderada, que no afectase seriamente sus intereses fundamentales, para evitar una más radical. Mientras los detractores del proyecto, argumentaban que la admisión de una reforma de tal naturaleza, aún no significaría un daño inmediato, pavimentaría el camino hacia una mucho más drástica.

²⁴ *Ibid.*

5.3. La SNA y la reforma agraria del gobierno de Eduardo Frei

Como se indicó anteriormente, los seis años de la administración del Presidente Eduardo Frei Montalva se divide en cuatro subperiodos. En dos primeros la SNA buscó una estrategia conciliadora para suavizar el contenido de la nueva legislación agraria. Fracasada dicha estrategia la abandonó y tomó una posición más confrontacional con el gobierno en las dos últimas etapas, a medida que avanzó el proceso expropiador, así como la movilización campesina.

El principal factor que caracterizó el gobierno de Frei es la ruptura con el modo de hacer política tradicional por haber insistido en un “camino propio” sin buscar alianza con otros sectores políticos, sobre todo en la materia agraria. Si la reacción de la SNA frente a la iniciativa alessandrista de reforma agraria fue una de las últimas expresiones típicas del sistema de partido de compromiso, lo que distinguió al proceso reformador bajo la administración demócrata fue la descomposición de dicho mecanismo.

5.3.1. Búsqueda de entendimiento (noviembre de 1964 – noviembre de 1965)

La primera etapa se caracterizó por la búsqueda de entendimiento y el esfuerzo para mantener una relación amistosa con el nuevo gobierno. El objetivo fue influir en el proceso de formulación de la política agraria particularmente la elaboración del proyecto de una nueva ley de reforma agraria, para que ésta fuera razonablemente moderada. El

término de defensa se concentró en la defensa de los “empresarios agrícolas eficientes”.

La campaña electoral presidencial de 1964 le puso al sector terrateniente en una situación de “incertidumbre”, debido a que los dos candidatos con posibilidad de ganar proponían la realización de una reforma agraria sustancial como una de las políticas prioritarias de sus respectivos programas de gobierno. Además no se descartaba un eventual triunfo del candidato del Frente de Acción Popular (FRAP), la coalición comunista – socialista, el cual sería el peor escenario para dicho sector.

Por lo tanto, la categórica victoria del candidato demócrata cristiano, Eduardo Frei, en septiembre les dio a los propietarios agrícolas “una sensación de alivio y de confianza”,²⁵ por lo que declararon reiteradamente su apoyo al nuevo gobierno.

Inmediatamente después de la elección, la SNA envió un memorándum al presidente electo, planteando sus puntos de vista sobre la problemática en el campo y ofreciendo su colaboración. Por su parte, Frei le respondió prometiendo dos puntos más demandados por el gremio: (i) llevar una política agrícola definida y estable y (ii) el respeto al empresario agrícola eficiente.²⁶

²⁵ *El Campesino*, octubre de 1964, p.12.

²⁶ El editorial de *El Campesino*, noviembre de 1964. El Presidente Frei declaró en varias ocasiones su posición de respetar a los agricultores eficientes. Por ejemplo, en su segunda mensaje ante el Congreso expresó que “quiero afirmar, asimismo, que esta reforma no afectará al

Al mismo tiempo, la mesa directiva de la SNA hizo un llamado a sus socios "para que cada uno, dentro de su respectivo predio, realice esfuerzos positivos".²⁷

En esta coyuntura, se notó un cambio importante de posición del gremio en el sentido de que, de ese momento en adelante, distinguió claramente entre el "buen agricultor" y el "mal agricultor", como se expresó en el siguiente párrafo:

Las medidas que serán impulsadas por el nuevo gobierno muy posiblemente originarán problemas a muchos empresarios; nuestra actividad en el momento actual está orientada a que esos problemas sean los mínimos para el buen agricultor.²⁸

En cambio, declaró -en tono tajante- que: "Al mal agricultor no habrá quién lo defienda; pero no será tolerable que quien lo hizo bien deba compartir el peso de la sanción que a aquel pueda corresponderle."²⁹

En los primeros meses después de la elección presidencial de 1964, la SNA no sólo mostró su apoyo general al gobierno sino también a varias políticas introducidas: la reforma educacional, la "chilenización del cobre" e incluso el aumento de los salarios agrícolas (Ley N°16.250,

propietario de mayor extensión que sea excepcional empresario agrícola", *Segundo Mensaje del Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei Montalva al inaugurar el período de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional, 21 de mayo de 1966*, p.25.

²⁷ *El Campesino*, octubre de 1964, p.12.

²⁸ *Ibid.* p.13.

²⁹ El editorial de *El Campesino*, octubre de 1964.

21 de abril de 1965) y hasta el gira presidencial por Europa. Asimismo el gremio buscó sostener una comunicación frecuente con la autoridad gubernamental, particularmente con el Presidente Frei, a través de las entrevistas directas, memorándum y cartas, reiterando su exigencia del respeto a los empresarios eficientes.

El 6 de abril de 1965, se celebró la elección de una nueva mesa directiva, en la que se eligió por unanimidad presidente de la institución Luis Larrain Marín, quien era vicepresidente a la fecha. La designación de Larrain, se interpretaba como “una expresión de entrar en conversaciones con el Gobierno de Frei”, por no tener vinculación con los partidos políticos tradicionales de derecha.³⁰ En el discurso de la inauguración de la FISA'65 con la presencia del Presidente Frei, dicho personero declaró:

Somos partidarios de la reforma agraria en cuanto ella significa una aceleración en el proceso del desarrollo nacional, objetivo impostergable en las actuales circunstancias en que vastos sectores ciudadanos necesitan de una mayor producción agropecuaria.³¹

Sin embargo, todos estos esfuerzos no tuvo buena acogida de

³⁰ Gómez (1972); *Los empresarios agrícolas*, p.47. En contraste con el caso de Larrain el presidente saliente, Víctor Braun Page, fue diputado por el Partido Liberal, antes de asumir el cargo gremial.

³¹ “La agricultura ante el país y el gobierno”, el discurso pronunciado por, Luis Larrain Marín, el presidente de la SNA con ocasión de la inauguración de la Feria-Exposición en el Parque Cerrillos. *El Campesino*, octubre 1965, pp.12-15.

parte del Ejecutivo. Pese a que la SNA ofreció reiteradamente al gobierno su colaboración en la formulación de la política agraria, no fue consultado en la formación del proyecto de la nueva ley de reforma agraria, de la que se encargó el sector progresista del Partido Demócrata Cristiano (PDC). En efecto, la elección presidencial de 1964 y las parlamentarias en 1965 cambiaron totalmente la correlación de poder en torno al problema agrario. La derrota estrepitosa experimentada por los partidos de derecha en 1965 permitió mano libre al Presidente Frei para efectuar su programa de reforma agraria progresista.

5.3.2. Una campaña de persuasión (noviembre de 1965 – julio de 1967)

Este subperíodo abarca desde la presentación del proyecto de nueva ley de reforma agraria en el día 22 de noviembre de 1965 hasta la publicación de la misma en el día 28 de julio de 1967. Principales características del subperíodo son: una estrategia definida como “campaña de persuasión” y la intensificación de lobby en el congreso con la finalidad de modificar el contenido del proyecto; el inicio de la campaña por la productividad; y el apoyo a la constitución de sindicatos de empleadores agrícolas. Aunque la posición frente al gobierno se tornó más crítica no se tomó decididamente una postura opositora, sino básicamente se buscó influenciar al proceso legislativo.

Una vez presentada el proyecto de la ley de reforma agraria, se hizo evidente que la estrategia de buscar una relación amistosa con el gobierno no tuvo efecto deseado, dado que su contenido fue mucho más radical que lo que el gremio esperaba.

El editorial de diciembre de 1965, dedicado al tema del proyecto, muestra la frustración del gremio. En él se pregunta “¿Es éste un proyecto político o una reforma técnica y social?”, “¿Por qué nos provocan, ..., para entrar a la arena política?”, “¿A qué conduce y a quiénes aprovecha la desatada campaña de agitación y difamación de los agricultores del país?”. Incluso la desesperación llevó a declarar que “No se entienden los hombres cuando hablan distintos lenguajes”.³²

En diciembre, la SNA hizo pública su posición frente al proyecto de reforma agraria y el de reforma constitucional enviado con anterioridad, precisando 19 puntos en los que se declararon inconforme.³³

El principal aspecto de discrepancia para el gremio fue que el contenido de los proyectos no garantizaba que el “propietario eficiente” no fuera afectado por el proceso expropiatorio. Sobre todo, la SNA expresó su inconformidad con el proyecto de reforma constitucional, argumentando que si no se especificara la garantía a los propietarios eficientes en la carta magna se desincentivaría la inversión necesaria para el desarrollo del sector y afectaría al nivel de producción.

Otros puntos de desacuerdo expuestos en el documento fueron: la propiedad comunitaria cooperativa; el cuadro de equivalencia para fijar 80 hectáreas de riego básico; los bonos de la Reforma Agraria y pago por mejoras; la elección de la ubicación de la reserva después de la

³² “¡Hablamos distintos lenguajes ...!”, El editorial de *El Campesino*, diciembre de 1965.

³³ SNA (1965), *La sociedad Nacional de Agricultura frente al proyecto*

expropiación; los tribunales especiales; y algunas disposiciones que el gremio consideró vindicativos y retroactivos. Asimismo, se señaló el carácter inconstitucional del proyecto, dado que éste fue elaborado sobre la base de la reforma constitucional que todavía estaba en trámite parlamentario en ese entonces.

Por último, una gran preocupación para los propietarios de tierra fue expresado de siguiente manera:

con esta ley se puede hacer una Reforma Agraria como la prometida por el Presidente de la República con ciudadanos libres, dueños de su propiedad y también se puede hacer una Reforma colectivista, donde los nuevos detentarios son esclavos del Estado. al dejar abierta la alternativa para que otros con la misma ley sigan el segundo camino, pone la más negra sombra sobre el Proyecto de Reforma Agraria y sobre el porvenir de la República.³⁴

Frustrada la estrategia de colaboración con el gobierno para que éste moderara el contenido del proyecto, la SNA intensificó el lobby en el Congreso para conseguir la modificación sustantiva del proyecto con criterios expuestos en mencionado documento.³⁵ La mesa directiva efectuó varios encuentros y reuniones con los parlamentarios, Ministros del Estado y con el propio Presidente de la República.

de reforma agraria.

³⁴ *Ibid.* p.8.

³⁵ Sobre la exposición de la SNA en el Congreso, ver *El Campesino*,

Al mismo tiempo, se notó una intención del gremio de desvincular la figura del Presidente de la ala izquierda del PDC y de los funcionarios ejecutores de las reformas en el campo.³⁶ Dado que el primero tenía una posición mucho más moderada y proempresarial que los últimos, se esperaba una intervención del mandatario en favor de la posición de los agricultores.

Pese a que existían presiones de parte de los agricultores dentro y fuera de la SNA que exigían tomar una posición más dura contra el gobierno, la mesa directiva dirigida por Luis Larrín Marín concentró sus esfuerzos en una estrategia definida como "campaña de persuasión o de convencimiento", a saber:

La directiva se encuentra ante el hecho claro de que hay un mecanismo a través del cual se genera la ley, y que, en enfrentamientos de tipo masivo, no serían los propietarios agrícolas los que tendrían mejores posibilidades. Se ha llegado al convencimiento de que los partidarios de campañas violentas representan un pensamiento minoritario, que no tiene apoyo en la gran masa de los agricultores, los que prefieren que se siga realizando una campaña de persuasión frente a quienes tienen el poder legal para definir lo que será el sistema de la reforma agraria.³⁷

octubre de 1966, pp.55-57.

³⁶ Por ejemplo, ver *El Campesino*, enero de 1966, p.24.

³⁷ "Memoria anual, 1965-1966", *El Campesino*, noviembre de 1966,

Paralelamente, se esforzó por fortalecer la cooperación con otros gremios agrícolas. Los días 16 y 17 de octubre, un mes antes de la presentación del proyecto de reforma agraria, se celebró una Convención de las Asociaciones Agrícolas de todo el país en La Serena, en la que se acordó la constitución del Comando Coordinador de Organizaciones Agrícolas, cuyo objetivo es defender los intereses comunes de los agricultores y coordinar la acción de las distintas entidades agrícolas en dicho término.³⁸

Asimismo, se intentó el fortalecimiento de la base a través del aumento de la representatividad en la elección de su consejo nacional como de flexibilizar el requisito para la entrada en la Sociedad para incrementar el número de socios.³⁹

Por último, en abril de 1966 la SNA inició “un plan de productividad”, cuyo objetivo sería “probar al país que el empresario es el más calificado para hacer que la tierra rinda más”.⁴⁰ A partir del número de mayo, *El Campesino*, se dedicó varias páginas en las

p.43.

³⁸ El Comando se constituyó el 20 de octubre, por un representante designado por cada una de las siguientes asociaciones agrícolas: Sociedad Agrícola del Norte, Sociedad Nacional de Agricultura, Asociación Agrícola Central (Talca) y Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur (CAS). *El Campesino*, octubre de 1965, pp.42-47. Sin embargo, el Comando tuvo una vida corta por la causa de la discrepancia generada entre la SNA y el CAS.

³⁹ *El Campesino*, octubre de 1965, p.37.

⁴⁰ “Nueva etapa en nuestra tarea”, el editorial de *El Campesino*, abril de 1966, pp.14-17. “Memoria anual, 1965-1966”, *El Campesino*, noviembre de 1966, p.45-46.

informaciones necesarias para mejorar la explotación agropecuaria, por cada cultivo y cada tema específico.

Todos estos esfuerzos para conseguir la concesión del gobierno terminaron en un fracaso, ya que la ley fue publicada en el 28 de julio de 1967 con una mínima modificación de su texto original. Según la calificación de la SNA “esta legislación no establece propiamente la Reforma Agraria, sino que constituye esencialmente una ley de facultades al Gobierno para que la Reforma Agraria sea realizada”.⁴¹

Un mes y medio antes de la publicación de la nueva ley, el 13 de junio de 1967, la mesa directiva presentó una “renuncia indeclinable”, asumiendo la responsabilidad de no haber podido conseguir la meta de modificar los términos del proyecto de reforma agraria.

Como nuevo presidente de la institución se eligió a Hugo Zepeda Barrios, quien fuera ex-diputado y ex-presidente del Senado por el Partido Liberal. Su designación fue considerada una repercusión de las fuertes críticas hechas a la directiva anterior dirigida por una persona con poca vinculación con los políticos. Al asumir el cargo de presidencia, Zepeda expresó su “voluntad y decisión inquebrantables para defender los legítimos intereses y derechos del empresario agrícola, que hoy se siente perseguido y amenazado”.⁴²

⁴¹ “Memoria anual, 1966-1967”, *El Campesino*, noviembre de 1967, p.35.

⁴² *El Campesino*, julio de 1967, p.16-17.

5.3.3. La intensificación del conflicto (julio de 1967-mayo de 1969)

El tercer subperíodo abarca de la promulgación de la nueva ley de reforma agraria hasta la asunción de Benjamín Matte Guzmán la presidencia de la SNA, período que abarca el mandato de la mesa directiva dirigida por Hugo Zepeda Barrios. Se trata de una etapa de transición de una postura de "persuasión" hacia otra más confrontacional, que caracterizó los últimos años de la administración de Frei Montalva.

Este período se caracterizó por tres factores: la continuación de algunas gestiones comenzadas por la directiva de Luis Larrain; la intensificación de la posición crítica hacia el Ejecutivo y su política de reforma agraria; y el esfuerzo por mantener la unidad gremial del sector agrícola y la búsqueda de apoyo por parte de organizaciones empresariales de otros sectores.

En lo tocante al primer factor, además de la continuación y extensión de la "campaña por productividad", se destacan esfuerzos por el fortalecimiento de la posición patronal en el conflicto laboral.

En realidad, la política de promoción campesina impulsado por el gobierno de Frei ha sido una preocupación constante y profunda de los gremios agrícolas, particularmente de la SNA. La promulgación de la ley de sindicalización (Ley N°16.625, 29 de abril de 1967) que otorgó a los campesinos pleno derecho de organizarse, y la consecuente constitución de sindicatos de trabajadores agrícolas en la mayoría de los predios agrícolas, fue un hecho que significó un rompimiento con el *status quo* en las relaciones sociales del campo chileno.

Frente a la agudización de las relaciones laborales, el Departamento Jurídico de la SNA procuró el fortalecimiento de la posición patronal a través de dos medidas iniciadas por la directiva anterior. Por una parte, prestó asesoramiento a los socios con posibilidad de ser expropiados, y les proporcionó asistencia legal cuando fuera necesaria.

Por otra parte, promovió la constitución de varios sindicatos patronales agrícolas en varias partes del país, reglamentada por la nueva ley de sindicalización. Como consecuencia de este esfuerzo, se formó la Confederación de Sindicatos de Empleadores Agrícolas (CONSEMACH) en agosto de 1968, que se encargó fundamentalmente de los conflictos laborales y la defensa directa de los propietarios desde entonces, mientras la SNA se preocupó "de los problemas generales del sector agrícola, asumiendo 'un rol fundamentalmente técnico al servicio de las organizaciones gremiales ya constituidas'".⁴³

Por lo que concierne a la posición de la SNA frente al gobierno, se notó una intensificación de postura crítica. Una expresión de ello es que la mayoría de los editoriales de *El Campesino* en este subperíodo se dedicaron en las críticas y quejas hacia la política de reforma agraria llevada a cabo por el gobierno.⁴⁴ Mientras declaraban compartir los

⁴³ Gómez (1972); p.35.

⁴⁴ Aparecieron ataques a la figura del Presidente Frei, expresados en los títulos de algunos editoriales, tales como "¡Eso es lo que ya perdimos, excelencia ... la confianza!" y "¿Qué desea S.E.: hacer más propietarios o más agricultores?", *El Campesino* de diciembre de 1967 y de enero de 1968 respectivamente.

objetivos de la reforma, enfatizaban sus discrepancias en los métodos para conseguirlos⁴⁵. Algunos puntos que el gremio denunciaba reiteradamente fueron el no cumplimiento de la promesa de respetar a los agricultores eficientes, varias deficiencias del sistema de "asentamiento", el negativo efecto de la reforma en la producción y la influencia de los partidos políticos en las organizaciones sindicales de campesinos. Sobre todo, el "asentamiento" fue el blanco de críticas, por el carácter colectivista, por baja productividad y por engañar a los campesinos, a quienes el gobierno prometía la posesión de tierra.

Otra iniciativa importante de la directiva de Zepeda Barrios fue la gestión por el fortalecimiento de la relación con otros gremios dentro y fuera del sector agrícola.

Por una parte, Zepeda planteó repetidamente la necesidad de "unión gremial de los agricultores". Durante la tramitación parlamentaria del proyecto de reforma agraria, la estrategia de "persuasión" impulsada por la mesa directiva de la SNA dirigida por Luis Larrín, fue fuertemente criticada por otros gremios agrícolas (particularmente los del Sur) que insistían en una posición más dura. Después de la promulgación de la ley de reforma agraria, se logró la unificación de la posición de estos gremios a través de la creación del Consejo de los Agricultores de Chile, que agrupó las principales organizaciones de agricultores del país.

La acción unificada de los gremios agrícolas en enero de 1969, en

⁴⁵ Por ejemplo, ver el discurso de Hugo Zepeda en la FISA '67, *El*

protesta al bajo precio del trigo fijado por el gobierno, fue una demostración de esta unión. En esta ocasión, convocaron a bloquear caminos en varias partes del país con la finalidad de "hacer sentir al Gobierno del malestar de los agricultores por el precio del trigo y llamar la atención del país acerca del problema que enfrentaban los empresarios".⁴⁶

Por otra parte, se buscó un apoyo explícito a los agricultores de parte de las organizaciones empresariales de otros sectores, los que habían tomado una posición ambigua hacia la reforma agraria de Frei.⁴⁷ Sin embargo, en la Convención de la Producción y del Comercio, celebrado en los últimos días de marzo de 1968, la SNA consiguió el deseado apoyo, superando "el distanciamiento en que se encontraba el sector agrícola de las otras ramas de la producción".⁴⁸

Esto permitió que Jorge Fontaine, el presidente de la

Campesino, noviembre 1967, p.27.

⁴⁶ Gómez, op. cit. pp.61-66.

⁴⁷ Los gremios empresariales no agrícolas declararon su apoyo a la reforma agraria, mientras ésta no afectara directamente a sus sectores, significara el aumento de producción y favoreciera el desarrollo industrial. En cambio, mostraron cautelas hacia la posibilidad de que ella debilitara el derecho de propiedad privada en general. Cf. "Ley de Reforma Agraria", declaración de la Confederación de la Producción y del Comercio (COPROCO o CPC), *El Mercurio*, 28/abr/67. La COPROCO es la máxima organización empresarial en Chile, en la que afilian los gremios patronales más importantes del país, incluyendo la SNA.

⁴⁸ "Memoria anual, 1967-68", *El Campesino*, diciembre de 1968. No obstante, Gómez considera que "los empresarios agrícolas no contaron con un respaldo de las otras organizaciones hasta fines de 1969", después de que en agosto del mismo año un eficiente empresario agrícola fue objeto de la expropiación. Gómez (1972), pp.70-71.

Confederación de la Producción y del Comercio (COPROCO) participara a la inauguración de la FISA '68, como uno de los oradores junto con el presidente de la SNA y el Ministro de Agricultura. En aquella ocasión Fontain expresó el apoyo de su organización a la posición de los agricultores en los siguientes términos:

En nombre de los empresarios privados de Chile queremos expresar aquí nuestro decidido apoyo y comprensión de los problemas de la Agricultura que vive uno de los momentos más difíciles de su historia, y cuya repercusión en el futuro del país es inimaginable.⁴⁹

5.3.4. Hacia posición confrontacional (mayo de 1969-septiembre de 1970)

El último subperíodo abarca los 16 meses que empiezan con el cambio de la directiva de la SNA en mayo de 1969 y finaliza con el triunfo de Salvador Allende en la elección presidencial de 4 de septiembre de 1970.

Esta etapa se caracterizó por la agudización del conflicto rural y la transición definitiva hacia una posición confrontacional con el Ejecutivo bajo la nueva mesa directiva presidida por Benjamín Matte Guzmán. Durante este subperíodo, la SNA contó con pleno apoyo de otros gremios agrícolas, al tiempo que se procuró la incorporación de los pequeños agricultores en el movimiento contra reforma agraria.

⁴⁹ *El Campesino*, noviembre de 1968, pp.29-30.

Por otra parte, la SNA definió el año 1970 como un “año decisivo” y se dedicó en elaborar un Programa de Desarrollo Rural propio. Aunque no tomó posición oficial en favor de ningún candidato para la campaña presidencial para septiembre de ese año, era sabido que el gremio apostaba por el triunfo del candidato conservador, Jorge Alessandri.

La elección de Benjamín Matte, hasta entonces uno de los vicepresidentes, a la presidencia de la SNA en el día 21 de mayo de 1969 anunció el comienzo de una fase caracterizada por una posición más confrontacional y por cierta distancia con los partidos políticos.⁵⁰ Tanto Benjamín Matte, como Carlos Ariztía y Alfonso Márquez de la Plata, los nuevos vicepresidentes, fueron calificados como “elementos nuevos, con ideas nuevas” y “hombres de acción”. Sobre todo, Matte fue conocido por su carácter que “no teme expresar su pensamiento”.⁵¹

El presidente de la SNA a las pocas semanas de asumir su cargo señaló una serie de frases decisoras:

“Debemos encontrar el camino, y si ésta no existe, crearlo”.

“Estamos en este momento, en Chile, en la época de las cavernas,

⁵⁰ El editorial de *El Campesino* del mismo mes anunció la decisión del gremio de quebrar su tradición centenaria para proyectarla para el futuro e iniciar una “nueva etapa”. “La SNA ¿el peso o la quiebra de una tradición?”, *El Campesino*, mayo de 1969.

⁵¹ *El Campesino*, junio de 1969, pp.20-25.

discutiendo si un señor es delincuente o no es un delincuente cuando tiene más de ochenta hectáreas básicas. El Estado fracciona la propiedad agrícola a través de un organismo estatal que ni siquiera se atreve a dar la propiedad de la tierra a los campesinos”.

“Delante de los Poderes Públicos tenemos una labor que cumplir. De poco sirven todos estos proyectos si no detentamos una actitud firme, agresiva, diría yo, que les impida excluírnos de las decisiones que se adopten”.⁵²

Dos episodios simbolizaron el visible empeoramiento de relaciones entre la SNA y el gobierno en los últimos meses de 1969.

El primero de ellos fue un intercambio de cartas públicas entre el Presidente Frei y los representantes de los gremios agrícolas. El 20 de agosto de 1969, Frei dio respuesta escrita a un memorándum presentado por la SNA a mediados de julio, en el cual se le pedía una definición respecto de la suerte de los empresarios eficientes. En la carta, Frei comentó entre otras cosas lo siguiente:

Una reforma agraria no puede llevarse a cabo otorgando una seguridad y estabilidad absoluta a aquellas personas o grupos que por diferentes causas se verán afectadas por el proceso. Lo contrario,

⁵² *Ibid.* El punto extremo de su declaración fue cuando criticó personalmente a Rafael Moreno y Jacques Chonchol, los jefes de la CORA e INDAP respectivamente bajo el gobierno de Frei Montalva,

significaría nada menos que renunciar a realizar la reforma agraria, intención que nadie de buena fe puede esperar de este Gobierno.⁵³

El 3 de octubre de 1969, se llevó a cabo una reunión de los dirigentes agrícolas del país, presidida por los representantes de la SNA, CONSEMACH, CAS y la Federación Nacional de Cooperativas, en la que se discutió sobre la carta respuesta de Frei y sobre el Plan de Desarrollo Agropecuario, elaborado por el gobierno el año anterior. Sobre este último llegaron a la conclusión de que dicho plan "hace un diagnóstico errado de la agricultura", y "se acordó que el propio sector agrícola elaborara un Plan de Desarrollo Agropecuario que esté en consonancia con nuestras reales posibilidades de aumentar la producción".⁵⁴

En cuanto a la carta del Presidente, se envió una respuesta con las firmas de los presidentes de las cuatro asociaciones mencionadas, en la que expresaron directamente su desconfianza en la posición mostrada por Frei:

la acción de los organismos agrarios no ha sido consecuente con sus palabras ni a las metas de justicia, equidad y conveniencia general señaladas reiteradamente por Vuestra Excelencia. De haber supuesto que su posición actual coincide con esta línea de conducta, no habríamos importunado a S.E.

llamándolos "los peores momios".

⁵³ "La carta-respuesta del Gobierno y el Plan de Desarrollo Agropecuario", *El Campesino*, pp.32-39.

Concluye la carta con la siguiente frase:

hemos acordado continuar con redoblado empuje nuestros esfuerzos en defensa de la empresa privada eficiente y socialmente desarrollada, para llevar al convencimiento de la opinión pública que éste y no otro es el camino adecuado para resolver el problema agrícola nacional.⁵⁴

Otro episodio que marcó la relación conflictiva entre la SNA y el gobierno sucedió durante la inauguración de la FISA'69, en octubre, en la que los representantes del Gobierno (incluyendo el Ministro de Agricultura) se retiraron en razón de "la falta de respeto a la autoridad" en un ambiente de marcada tensión y actos de puñetazo.

El lenguaje utilizado por Benjamín Matte en su discurso, apoyado por la CONSEMACH, el CAS y la Asociación de Cooperativas Agrícolas, fue suficientemente fuerte para molestar a la autoridad gubernamental:

Se ofrece por los profesionales de la demagogia la utopía de un bienestar fácil y se levantan nuevos ídolos, como el de un Estado omnipotente.

Desgraciadamente, para Chile, no se están cumpliendo estos

⁵⁴ *Ibid.*

objetivos y sólo se pretende ocultar con malabarismos dialécticos y pequeñeces de forma el engaño de que está siendo víctima el país.

Y lo anterior es porque existe un error conceptual en la planificación agraria de los grupos doctrinarios que conducen el proceso de Reforma Agraria.⁵⁶

Tras el incidente, el Ministro del Interior anunció por cadena nacional el retiro del patrocinio oficial a la FISA y la suspensión del contacto con la SNA. Mientras el Ministro de Agricultura calificó a los agricultores “horda de borrachos” y “perros que ladran”.⁵⁷

Por otra parte, en la misma ocasión de la inauguración de dicha feria, el presidente de la COPROCO, Jorge Fontaine hizo un discurso expresando la solidaridad de todo el sector empresarial con los agricultores. El mismo personero criticó la reforma agraria gubernamental sin ambigüedad y se preguntó ¿cómo se explica el hecho de que se hayan expropiado algunos de los fundos más eficientes del país?, insinuando que la expropiación de tales predios significaría una amenaza a no sólo a los agricultores sino también a las empresas privadas en general.⁵⁸

Sin embargo, el endurecimiento de la posición de la SNA y la tensión en la relación entre ésta y el gobierno en sus últimos años, no

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *El Campesino*, noviembre de 1969, pp.24-31.

⁵⁷ *Ibid.*

fue sólo resultado directo del avance del proceso expropiatorio, sino la agudización del conflicto social en el campo, causado por el vertiginoso aumento de las huelgas y tomas campesinas, a veces con enfrentamientos violentos.

La cercanía de la elección presidencial de 1970 fue otra causa de este endurecimiento, por lo que ese año fue considerado “año decisivo”⁵⁹ para la SNA, en el que se decidiría si el proceso de reforma agraria seguiría o no, o se profundizaría incluso.

La tarea más importante emprendida por la SNA en la primera mitad de este año, fue la elaboración de un Programa de Desarrollo Rural propio que abarcaría varias temáticas, en colaboración con otros gremios agrícolas. Por otra parte, en una reunión de las asociaciones de agricultores convocada para febrero en la ciudad sureña de Temuco, se llegó a la conclusión de que “hay que reformar la reforma y cambiar las leyes” e iniciar “los estudios para elaborar un proyecto modificadorio de las leyes de Reforma Agraria y Parcelaciones”.⁶⁰

En mayo, la SNA presentó un primer esbozo de “estrategia para el desarrollo rural”, en la que se proponían la necesidad de crear oportunidades de trabajo no agrícola en el sector rural, a través del establecimiento de la agroindustria y las industrias generales, entre otras cosas.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ “Un nuevo año: una nueva esperanza”, el editorial de *El Campesino*, enero de 1970; pp.20-21.

⁶⁰ “Reunión de Temuco: se refuerza la unidad”, el editorial de *El Campesino*, febrero de 1970, pp.14-15.

Por otra parte, la SNA impulsó una alianza con el sector de pequeños agricultores, el cual no fue beneficiado por la política gubernamental de la reforma agraria, e incluso perjudicado en muchos casos. El 18 de mayo de 1970, el Consejo de la SNA aprobó una reforma interna, mediante la cual incorporó la Asociación de los Pequeños Agricultores. Esta gestión tendría mayor importancia en el próximo periodo gubernamental, por el hecho de que dicho sector participaría masivamente al movimiento opositor.

Aunque la SNA no declaró oficialmente su preferencia en la campaña presidencial de 1970, fue evidente que la única esperanza de la clase terrateniente fue el triunfo de Jorge Alessandri, evitando una eventual triunfo de la izquierda. La publicación de programas agrarios de los candidatos en *El Campesino* y la dedicación de sus editoriales de agosto y septiembre sobre el tema electoral fueron claras manifestaciones de su interés por dicho proceso. La inquietud del gremio fue expresado elocuentemente en la siguiente cita:

Sea cual haya sido el resultado de las elecciones presidenciales –al escribirse estas líneas aún no se conocía- hay hechos que permanecen inmutables, pese a que el vértigo político que vive el país nos haga creer que todo depende de la orientación del próximo Gobierno. El país sigue funcionando; la gente sigue desempeñando las actividades básicas de la Nación. Y según esto debemos actuar.⁶¹

⁶¹ “Dirigentes para el futuro”, el editorial de *El Campesino*, septiembre

5.4. La SNA frente a “la vía chilena al socialismo”

En este apartado, se aborda el comportamiento de la SNA en los tres años del gobierno de la Unidad Popular (septiembre de 1970-septiembre de 1973)⁶², el cual, por su parte, se divide en cuatro subfases.⁶³

5.4.1. La búsqueda de convivencia con el gobierno de la Unidad Popular (septiembre de 1970 - mediados de 1971)

La sensación que tuvieron los gremios agrícolas frente al triunfo de Allende fue descrita en los siguientes términos:

El 4 de septiembre el panorama para los agricultores se oscureció

⁶² Aunque el periodo presidencial de Salvador Allende empieza en noviembre de 1970, se consideró conveniente incluir los dos meses, entre su triunfo electoral y su asunción.

⁶³ Antes de revisar más detalles, conviene aclarar algunas dificultades para identificar la posición de la SNA en este periodo debido a las tres siguientes razones: (i) por la falta de exposición pública de su auténtica intención; (ii) por la dificultad de distinguir la posición particular de la SNA y de la de las fuerzas de oposición en general; y (iii) por la confusión entre la postura personal de algunos dirigentes con la posición oficial del propio gremio. Por ejemplo, es sabido que el propio presidente de la SNA, Benjamín Matte Guzmán, formó parte del Movimiento “Patria y Libertad”, organización de tendencia ultra derechista, creado tras el triunfo electoral de Salvador Allende con la finalidad de impedir su llegada a la presidencia. Luego de la asunción de Allende, el máximo dirigente de la organización, Pablo Rodríguez Grez., advirtió que si el gobierno se apartaba un milímetro de la Constitución usaría fuerza. Urzúa (1984); *Diccionario político institucional de Chile*, pp.122-123.

violentamente. Asumió un Gobierno constituido por ramas marxistas y democráticas, cuyo programa daba lugar muchas interpretaciones.⁶⁴

Sin embargo, una vez que la asunción de Allende se hizo un hecho irreversible por alcanzarse un acuerdo entre la UP y el PDC, la SNA se decidió a tomar una posición abierta a diálogo con el nuevo Gobierno a través de las conversaciones directas y de intercambio de escritos, para que ésta les garantizara “la existencia misma del sector privado en la agricultura”^{65,66}.

Primera manifestación de esta posición fue la declaración de Benjamín Matte, presidente de la institución, el día 21 de octubre, días antes del asesinato del General Schneider y la ratificación parlamentaria del triunfo de Allende. En esa ocasión el dirigente gremial anunció:

No le tememos a los cambios y aceptamos todo desafío que tiende al aumento de la producción en el sector agrícola. Es necesario decir que ha hecho crisis el sistema del fundo tradicional. Algunos agricultores parece aún apegarse a viejos esquemas, pero una gran

⁶⁴ “La acción de los agricultores”, *El Campesino*, febrero de 1971, pp.10-21.

⁶⁵ “Los agricultores ante el gobierno”, el editorial de *El Campesino*, marzo de 1971.

⁶⁶ La posición de los gremios empresariales en esta etapa es definida por Campero “una estrategia que intenta la coexistencia negociada”, que se diferenciaba “de la estrategia de confrontación que asume la derecha política”. Campero (1984), pp.42-47.

mayoría quiere avanzar con los tiempos.⁶⁷

El 27 de octubre, los representantes de la SNA, la CONSEMACH y la CAS, visitaron al Presidente electo al que entregaron un memorándum, en el que se solicita la definición de “reglas de juego” con respecto a la situación del sector privado agrícola en los planes del nuevo gobierno.⁶⁸ En el mismo documento, los dirigentes del sector empresarial agrícola declararon:

No planteamos defender privilegios, derecho a explotar o a acumular tierras, sino que derecho a trabajar dentro de un sistema claro y permanente en beneficio del país.⁶⁹

El punto más exigido por parte de los dirigentes agrícolas en dicho documento fue la “seguridad para pequeñas y medianos agricultores, a través del reconocimiento de la reserva” así como la infraestructura pertenecientes al predio expropiado.⁷⁰

⁶⁷ Selser (1991); *Los días del Presidente Allende: cronología-documentos*, p.35.

⁶⁸ La reunión fue calificada por la SNA como “cordial”, “positivo y abierto encuentro inicial”. “Necesidad de definir las reglas del juego”, el editorial de *El Campesino*, noviembre de 1970, pp.16-17.

⁶⁹ “Memorándum a Salvador Allende”, *El Campesino*, noviembre de 1970, p.13.

⁷⁰ “La acción de los agricultores”, *El Campesino*, febrero de 1971, pp.10-21. Posteriormente, se envió un cuestionario llamado “las reglas del juego” al nuevo Ministro de Agricultura, Jacques Chonchol, para que éste precisara la posición del gobierno sobre algunos puntos en los que los gremios agrícolas tenían dudas. El 7 de enero, Benjamín Matte envió

Un ejemplo que demuestra el intento de los agricultores de tener una relación fluida con el gobierno fue que el 13 de noviembre los dirigentes agrícolas “concurrieron nuevamente hacia el Gobierno para ofrecer su colaboración en la campaña del medio litro de leche”, una de las primeras medidas en favor del sector popular emprendido por el nuevo gobierno.⁷¹

Otra iniciativa interesante es que a partir de 15 de noviembre la mesa directiva visitó a Cuba en donde permaneció durante 12 días. Aunque se trataba de un viaje de negocio, los dirigentes de la SNA tuvieron “oportunidad de conversar durante 12 horas seguidas” con Fidel Castro. Después del viaje, Benjamín Matte ofreció una conferencia de prensa, donde expuso las conclusiones de su visita a Cuba; entre ellas que “el proceso de la revolución cubana, es un proceso que no es exportable”; y “en Cuba existe propiedad privada en la agricultura”, lo cual permite “reconocer la vigencia de la empresa privada agrícola por sobre las contingencias de cualquier régimen político”.⁷²

una carta al Presidente Allende pidiendo la confirmación de que “se mantendrá durante todo su mandato para los agricultores pequeños y medianos las ochenta hectáreas básicas y el derecho de reserva para los predios mayores de acuerdo a términos de actual ley otorgando las condiciones de trabajo necesarias para que puedan aportar su esfuerzo productor al desarrollo agrícola del país”, a la que éste contestó afirmando que “medianos y pequeños agricultores nada tienen que temer”. Por otra parte, el 17 de diciembre de 1970 más de 70 dirigentes de organizaciones agrícolas de todo el país, entre ellos la SNA, sostuvieron una reunión con el Presidente Allende en la Moneda.

⁷¹ “La acción de los agricultores”, *El Campesino*, febrero de 1971, pp.10-21.

⁷² “La SNA en Cuba”, *El Campesino*, enero de 1971, pp.14-17. Según Matte, Castro le contó que “el valor del trabajo de los empresarios es

De tal manera, en los primeros meses del gobierno de la Unidad Popular, la SNA trató de convencer al Ejecutivo para que éste permitiera el funcionamiento del sector privado agrícola pese a su política reformadora. La posición inicial de la SNA es expresada elocuentemente con las siguientes citas:

De la absoluta incertidumbre –que los agricultores deben recordarse ha pasado a un terreno más real, en donde el Presidente de la República ha manifestado su pensamiento en donde se observa una voluntad de entendimiento con el gremio agrícola.⁷³

Al asumir esta actitud abierta ante el Gobierno, los dirigentes gremiales no se engañan. Están conscientes de que se avecinan cambios profundos, algunos de los cuales pueden ser dolorosos. Sin embargo 'nos hemos liberado de ideologías y de posiciones dogmáticas para seguir produciendo' Porque ésa es una vocación, que involucra deberes y también derechos irrenunciables, por los cuales es necesario luchar.⁷⁴

insustituible, ... que nadie puede, si persigue el interés del país, sustituirlo".

⁷³ "La acción de los agricultores", *El Campesino*, febrero de 1971, pp.10-21.

⁷⁴ "Una voz a lo largo del país", el editorial de *El Campesino*, diciembre de 1970. Frente a los detractores de esta estrategia inicial, Benjamín Matte manifestó que dicha estrategia no "corresponda a una actitud de servilismo, ni de entreguismo, ni corresponda a una actitud indigna, ni a falta de dignidad moral como algunos personeros se han especializado en decir". También dijo: "No tengo ningún compromiso con el

Esta posición abierta al diálogo continuó durante los primeros meses de 1971. El 15 de febrero los dirigentes agrícolas nuevamente se entrevistaron con el Presidente Allende y su equipo agrícola, en donde reiteraron su preocupación por la situación de los propietarios de menores de ochenta HRB, así como pidieron la solución de las tomas e intervenciones de predios. El Presidente Allende contestó que “a estos agricultores no sólo no se los expropiaría sino que se les iban a facilitar las condiciones para que mejoraran su trabajo y su productividad”.⁷⁵

Cabe destacar el hecho de que hasta ese momento el término de la defensa del gremio ya no se trataba de la defensa de los “propietarios eficientes”, sino de un “respeto a los pequeños y medianos agricultores”, es decir, la no expropiación de los propietarios de tierras menores de 80 HRB y la garantía del derecho de reserva de 80 HRB a los expropiados. Incluso, señalaban que “ojalá todos los predios de más de ochenta hectáreas básicas sean expropiadas en forma rápida”, para que una vez iniciado el nuevo año agrícola, “los empresarios agrícolas tengan seguridad de que podrán cosechar lo que sembraron”⁷⁶.

Sin embargo, al mismo tiempo de evaluar positivamente la conversación con la máxima autoridad del gobierno, la SNA empezó a denunciar la inconsistencia entre las promesas presidenciales y la

Presidente de la República. Esta conversación no ha sido sobre la base de transar nada”. *El Campesino*, enero de 1971, p.17.

⁷⁵ “Entrevista con Salvador Allende”, *El Campesino*, marzo de 1971.

⁷⁶ “Los agricultores ante el gobierno”, el editorial de *El Campesino*, marzo de 1971.

actitud de los funcionarios que realmente aplicaban la política de reforma agraria en terreno.

Mientras las más altas autoridades del país expresan categóricamente su posición en orden a que la Reforma Agraria será encauzada dentro de los irrestrictos marcos de la legalidad, afirmando su respeto para los pequeños y medianos agricultores, así como la seguridad del derecho de reserva, los grupos de agitadores, a los que lamentablemente se suman funcionarios de Gobierno, plantean un camino enteramente diferente.⁷⁷

En efecto, la relación entre el Gobierno y la SNA y los otros gremios agrícolas se volvió cada vez más tensa tras una serie de incidentes ocurridos a partir de marzo del mismo año.⁷⁸ El primero fue la expropiación del predio de Benjamín Matte, presidente de la SNA, ubicada en la provincia de Valparaíso por el motivo de exceder la cabida

⁷⁷ "Dos caminos opuestos en la reforma agraria", el editorial de *El Campesino*, febrero de 1971. Este punto fue reiterado en una carta enviada por los dirigentes agrícolas a Allende el día 25 de marzo. "Carta abierta al Presidente de la República", *El Campesino*, abril de 1971.

⁷⁸ Hay que considerar también el hecho de que el gobierno de Allende no contemplaba la conciliación con el sector conservador, tomando "una estrategia no negociada de cambios" desde los primeros meses de su asunción. Según Moulián, tres factores empujaron a la Unidad Popular a impulsar dicha estrategia: (i) por no disponer una mayoría parlamentaria; (ii) por la imposibilidad de construir una coalición parlamentaria con el PDC; y (iii) por la cercanía de un test electoral (elecciones municipales de abril de 1971), lo que obliga una rápida aplicación de su programa para ampliar su base social. Moulián (1982); *Fases de desarrollo político chileno entre 1973 y 1978*, p.26.

máxima de 80 HRB. Matte envió una declaración a la prensa, en la que expresó su molestia, no por la expropiación, sino por la calificación de la CORA sobre su predio como mal explotado, lo que significaba la pérdida del derecho de reserva. Según Matte, la misma corporación lo hubiera calificado con 905 puntos sobre un total de 1.000 en 1969.⁷⁹

Otra causa de tensión fue los sucesivas muertes de dos agricultores, Rolando Matus y Jorge Baraona, en medio de los conflictos agrícolas, los días 19 y 30 de abril respectivamente.⁸⁰ De hecho, aunque los gremios agrícolas solicitaron varias veces al Gobierno la solución de las tomas ilegales de predios, éste no pudo tomar medidas efectivas, que podrían considerarse antipopulares.

Por otra parte, las organizaciones agrícolas denunciaron reiteradamente el hecho de que la CORA trataba de limitar hacia abajo la cabida de 80 HRB de reserva en los predios expropiados, pese a que el Presidente había asegurado el derecho de reserva de 80 HRB en las

⁷⁹ *El Campesino*, abril de 1971, p.17.

⁸⁰ *Breve historia de la Unidad Popular* (1974), pp.41, 49 y 51. "Una realidad que avergüenza al país", el editorial de *El Campesino*, mayo de 1971, pp.14-15. Luego de este accidente, el Presidente Allende manifestó "No podemos aceptar las ocupaciones indebidas, no podemos aceptar que se atropelle al propietario que tiene derecho frente a la ley. No podemos crear el caos en la producción. No podemos apropiarnos de tierras y dejarlas sin producir. Yo les digo a ustedes, y se los digo a los funcionarios de INDAP y de CORA: no pueden traspasar la ley. ¿Qué haría un hombre, qué haría yo, si hubiera sido agricultor durante cuarenta o cincuenta años de mi vida, si no tuviera más que mi casa y el pan para mis hijos, si la ley me da un derecho y llegan funcionarios que no respetan la ley? ¿Qué hace ese hombre que no puede a su edad encontrar otro trabajo? ¿Por qué nosotros no vamos a tener un sentido humano y justo?", *Ibid.*, p.51.

conversaciones con los dirigentes agrícolas.

Al darse cuenta de que la estrategia de diálogo abierto con el Gobierno y de conseguir garantías del Presidente de la República no tuvieron real efecto, la SNA realizó una declaración que se puede interpretar como punto de abandono de dicha estrategia, mediante el editorial de agosto de *El Campesino*: “Por eso, basta ya de posiciones defensivas. Debemos arrebatar la iniciativa. Ya no se trata de seguir defendiendo cosas indefendibles”. Al mismo tiempo, el periódico planteó crear una alternativa a la política gubernamental a través de una “revolución con la empresa privada”. Dice el editorial:

En el sector rural de Chile el problema es muy claro: mientras la Empresa Privada no esté en condiciones de ofrecer alternativas concretas y atractivas a los trabajadores del campo, es inatajable el movimiento que busca su sustitución.⁸¹

La importancia de estas declaraciones es que, por primera vez, el concepto de “empresa privada” fue destacado por el gremio de manera muy explícita. Desde entonces en adelante, dicho concepto sería la

⁸¹ “Nuestra revolución constructiva”, *El Campesino*, agosto de 1971. Mismas expresiones aparecieron en el editorial de septiembre: “No podemos dejar de considerar que el Gobierno, a través de organismos suyos como la Corporación de la Reforma Agraria y el INDAP, ha contribuido con más leña a la hoguera, hasta un punto que las condiciones del país no pueden soportar”. “Como solución a este, problema hemos venido planteando la necesidad de hacer una revolución constructiva en la Empresa Privada”.

bandera de su lucha contra el Gobierno de la Unidad Popular.

Finalmente, en ocasión de la FISA '71 en octubre, el Presidente Allende canceló la asistencia suya y de sus ministros a la ceremonia de inauguración como protesta al contenido del discurso del presidente de la SNA⁸², incidente que marcó la ruptura entre la SNA y el Gobierno.⁸³

5.4.2. La decidida oposición al gobierno (octubre de 1971 – octubre de 1972)

Esta etapa se caracteriza por una postura de oposición y lucha contra la política gubernamental dentro de la legalidad,⁸⁴ posición que se volcaría hacia una insurreccional después del Paro de Octubre en 1972. En este subperíodo la noción de “empresa privada”, en oposición al “estatismo marxista” se convierte en bandera de su lucha. Al tiempo

⁸² Benjamín Matte se había reelegido como el presidente de la organización el 19 de abril.

⁸³ *El Campesino*, noviembre de 1971, pp.18-25. En dicha carta Allende expresó lo siguiente: “No voy a responder algunos aspectos doctrinarios que él (el texto de discurso de Matte) contiene, porque no le reconozco competencia para tratar estas materias y porque ellos sólo evidencian una posición política intencionada. El lenguaje que usted usa al referirse a algunos problemas nacionales, es inaceptable y las aseveraciones que Ud. hace son absolutamente infundadas. No estoy dispuesto a tolerar ese tipo de afirmaciones en mi presencia, en la de mis Ministros, y de los Jefes de las Fuerzas Armadas y Carabineros”.

⁸⁴ En términos usados por la propia SNA, su posición en este subperíodo se define como “la decisiva política ... para buscar dentro de la ley la defensa de los derechos de los agricultores”, “una actitud de claro respaldo a la propiedad privada que se expresa decidida y masivamente a través de la defensa en todos los frentes del derecho de reserva y de las propiedades amenazadas por ocupaciones”. *El Campesino*, mayo de 1972, pp.12-13. Por otra parte, en el número de agosto, su posición fue definida “campaña por mantener dentro de la ley el proceso de cambio”.

que se buscó, además del sector de pequeños agricultores, la movilización de los campesinos de los asentamientos contrarios a la reforma agraria de la UP.

El discurso de Benjamín Matte en octubre de 1971 durante la inauguración de la FISA '71⁸⁵, marcó un giro de la posición oficial de la SNA. El primer factor que se distingue es su carácter fuerte e ideológico en contra del Gobierno, lleno de críticas directas y categóricas a las políticas gubernamentales: “en lo económico han probado ser un fracaso, y en lo social un atentado contra las aspiraciones del ser humano”, “un capitalismo estatal”, “Las haciendas estatales son una traición a las esperanzas de los propios campesinos”, etc.

El segundo punto es el énfasis puesto en la defensa de la “empresa privada” y la “propiedad privada”, como contraparte al esquema socialista.⁸⁶ En este sentido, planteó realizar su “propia revolución” como empresarios privados, definida como “una empresa con plena participación de los trabajadores en la gestión; en los frutos y en la propiedad”.

Por otra parte, se puso énfasis en la aspiración de los campesinos a ser propietario, afirmando que la política agraria lejos de beneficiar dicho sector estaba perjudicándolo al no asignarles las tierras, sino

⁸⁵ *El Campesino*, noviembre de 1971, pp.18-21.

⁸⁶ Este punto fue expresada de manera más explícita en la “Memoria anual, 1970-1971”: “este ataque no está dirigida contra los productores que poseen cabidas básicas, sino contra cualquier forma de propiedad de las mismas. ... el concepto de propiedad agrícola es lo que está en juego”. *El Campesino*, diciembre de 1971, pp.36-39.

convertirlos en trabajadores estatales. Esta posición se repitió en varias ocasiones, no sólo para criticar y señalar el fracaso de la reforma agraria, sino, sobre todo, con la finalidad de movilizar a los campesinos en contra del Gobierno.

Por último, destacó la situación de desabastecimiento alimenticio del país, que se empezaba a sentir en ese momento, y lo responsabilizó al sector reformado.

La posición expresada en dicho discurso se mantuvo a través de la prensa y su propio medio de comunicación masivo⁸⁷ durante todo este subperíodo. Pese a que el año 1972 fue un año muy agitado, en el que el Gobierno casi terminó de expropiar los predios mayores de 80 HRB y se agudizó el conflicto social en el campo, la posición de la SNA no tuvo una variación significativa sino hasta el paro de octubre.

5.4.3. La posición insurreccional (octubre de 1972 – marzo de 1973)

Tras el “paro de octubre” en 1972, la SNA tomó un paso decisivo hacia una estrategia insurreccional o de desestabilización. Desde este momento, la distinción entre la posición particular de la SNA y la de la oposición en general fue mínimo. Sobre todo, la SNA se identificó crecientemente con los intereses comunes por todo el sector empresarial, en torno al concepto del “poder gremial”.

En estos meses, el objetivo compartido por la oposición, incluyendo la SNA, fue el derrocamiento del gobierno en forma legal,

⁸⁷ Además de su órgano escrito, la SNA tenía un canal de radio que se

para lo cual el resultado de las elecciones parlamentarias de marzo de 1973 era decisivo. Sin embargo, el triunfo de la Unidad Popular en dichos comicios no dejó alternativa a las fuerzas opositoras que recurrir a una vía extralegal.

El "paro de octubre" fue iniciada el 9 de octubre por el gremio de los camioneros y se prolongó hasta el 5 de noviembre, convirtiéndose en un paro patronal contra el gobierno de la Unidad Popular apoyado por casi todos los sectores empresariales, incluyendo varios gremios de pequeñas y medianas empresas y algunos colegios profesionales. Durante el paro "Chile anduvo a menos de media máquina" y el Ejecutivo se vio obligado a formar un nuevo gabinete con la participación de los militares para terminarlo.⁸⁸

Las principales consecuencias del paro fueron la significativa disminución de opciones políticas para el gobierno y fortalecimiento y unificación de la oposición. Sobre todo, cabe destacar el hecho de que el sector gremial, incluyendo el de pequeñas y medianas empresas, se convergiera en torno de la defensa del sector privado y en contra de la Unidad Popular.

Aunque la SNA no participó directamente en el paro, lo apoyó

Hama "Radio Agricultura", mediante el cual difundía su propaganda.

⁸⁸ Según Orlando Sáez, ex-presidente de la Sociedad de Fomento Fabril y uno de los líderes gremiales más influyentes en esa época, "El Paro de Octubre fue literalmente el golpe mortal a la factibilidad política de la Unidad Popular". "El 'Paro de Octubre': recuerdos de hace diez años", *Hoy*, Año VI, Núm.273, 13 al 19 de octubre de 1982. Cabe recordar el hecho de que existió un financiamiento norteamericano a este paro.

categorica y entusiastamente.⁸⁹ En especial, el hecho de que los pequeños agricultores y los asentados, representados por la Confederación Nacional de Pequeños Agricultores y la Confederación Nacional de Asentamientos y Cooperativas de Reforma Agraria, adhirieran al movimiento huelguista significó el éxito de la estrategia de empujar dichos sectores hacia la oposición contra el gobierno.

En un discurso pronunciado en la FISA'72, llevada a cabo cuatro días después de la conclusión del paro, el presidente de la SNA declaró orgullosamente “el nacimiento de un poder gremial”, al cual adjudicó una capacidad potencial de transformación y de “reconstrucción nacional”, sin la necesidad de los intermediarios, es decir sin la necesidad de recurrir a los partidos políticos.⁹⁰

Somos capaces de reconstruir lo destruido y de crear sobre esas bases una sociedad nueva, eminentemente justa, distinta a todo lo anterior, pero basada en nuestra tradición y en nuestra historia.⁹¹

Asimismo, se reiteró su confianza hacia las Fuerzas Armadas como garante de la integridad nacional.

⁸⁹ El número de noviembre de 1971, *El Campesino* dedicó varias páginas en la cronología minuciosa del paro. “El paro que sacudió al país de norte a sur”, pp.18-53.

⁹⁰ Discurso de Benjamín Matte, *El Campesino*, noviembre de 1972, pp.9-12.

⁹¹ *Ibid.*

En las actuales situaciones la presencia de las Fuerzas Armadas en el Gobierno, su tradición de respeto al hombre y a la ley, son una permanente garantía para movilizar el poder gremial en la reconstrucción al devolverle al hombre de trabajo su confianza y al país el ejercicio de una autoridad impersonal, justa e inflexible.⁹²

Los conceptos empleados en esa ocasión, tales como “una autoridad impersonal, justa e inflexible” y la “reconstrucción nacional”, se convertirían posteriormente en principios doctrinarios del gobierno militar. Naturalmente la idea del “poder gremial” simbolizaba la defensa de la “empresa privada” y de “hombres de trabajo” contra la intervención estatista y las injerencias políticas en la esfera económica.

Como se señaló, el objetivo común de la oposición tras el Paro de Octubre fue conseguir votos suficientes en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, para poder destituir legalmente al Presidente Allende (para la cual se necesitaba más de dos terceras partes de los escaños en el Congreso).⁹³

El resultado de las elecciones fue favorable a la Unidad Popular, que obtuvo un 43% de los votos. Pese a que la oposición representada por la Confederación Democrática (CODE) ganó la mayoría, se descartó

⁹² *Ibid.*

⁹³ El interés de la SNA sobre los comicios de marzo fue mostrado en el hecho de que en los editoriales de *El Campesino* en los números de diciembre de 1972, enero-febrero y marzo de 1973 se referían al tema electoral.

la posibilidad de destituir al Presidente constitucionalmente, mientras el Ejecutivo tampoco pudo controlar el Congreso por no alcanzar la mayoría, lo que creó una situación de impasse institucional.⁹⁴

5.4.4. Hacia el derrocamiento del gobierno de Salvador Allende

Tras las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, la opción de derrocar al gobierno por la vía armada fue apoyada no sólo los partidos conservadores sino también por las organizaciones empresariales. La SNA también contribuyó a este movimiento opositor, difundiendo sus propagandas antigubernamentales a través de Radio Agricultor.⁹⁵

Paralelamente, la SNA seguía intensificando la defensa de los propietarios agrícolas. En fines de marzo Pedro Hidalgo, miembro del Partido Socialista, asumió el cargo de Ministro de Agricultura, anunciando que se procedería "a expropiar todos los fundos de entre 40 y 80 hectáreas de riego básico que estén mal trabajados".⁹⁶ Frente a este

⁹⁴ En el editorial de marzo, *El Campesino*, expresó: "Pareciera que a los sectores democráticos, especialmente a la gran votación urbana y rural, la Confederación (CODE) ofreció una oposición o una reconstrucción, en la que faltaron las medidas concretas que hicieran ir tras algo más que la mera sanción o castigo a un régimen. Faltó un programa de acción, una razón de unidad, más allá de la simple elección de candidatos, que abierta esperanzas y mostrara las inmejorables y múltiples posibilidades de la democracia cuando es enfrentada al marxismo". "Marzo ya pasó", pp.4-5.

⁹⁵ Por ejemplo, el 12 de agosto el Radio Agricultor difundió un manifiesto del movimiento ultraderechista "Patria y Libertad", en el que emplazó a los militares por incorporarse en el gabinete gubernamental. Selser (1991), p.198.

⁹⁶ *El Campesino*, abril de 1973, p.5.

nuevo desafío, la nueva mesa directiva⁹⁷ decretó “el estado de alerta del gremio agrícola” e hizo una declaración pública en siguientes términos:

La Sociedad Nacional de Agricultura denuncia al Gobierno como el único responsable de expropiaciones y tomas que conozca el país y que condena dramática y definitivamente a la población a la escasez y al hambre. Con la irresponsabilidad propia de quienes han sido testigo de resolver los ya apremiantes problemas alimenticios, hoy el Gobierno reitera el rompimiento de promesas de respetar a los pequeños y medianos productores, al anunciar una nueva ola de expropiaciones con la secuela de ocupaciones y tomas que le son características.⁹⁸

En el número de agosto de *El Campesino*, la SNA publicó un programa agrario alternativo denominado “Planes de Abastecimiento y Políticas Agrarias a Corto Plazo”, cuyo objetivo es “reactivar a la mayor brevedad posible la función de producción”, lo que va a ser la base de las propuestas que se presentaría al gobierno militar después del golpe del Estado.⁹⁹

⁹⁷ En la elección efectuada a fines de abril, se eligió una nueva mesa directiva dirigida por Alfonso Márquez de la Plata, hasta entonces el vicepresidente. Márquez de la Plata, ingeniero agrícola y fruticultor de San Francisco de Mostazal en la Zona Central, declaró ser continuador de la política impuesta por su antecesor en la defensa de la actividad agraria privada. El encabezó la organización hasta 1977 y luego fue nombrado Ministro de Agricultura por el gobierno militar en 1978.

⁹⁸ *El Campesino*, junio de 1973, p.9.

⁹⁹ *El Campesino*, agosto de 1973, p.8-9. La publicación de dicho plan

poco antes del golpe es considerada como una evidencia de la participación de la SNA en él. Algunos autores de dicho plan ocuparían cargos importantes en el Ministerio de Agricultura bajo el gobierno militar.

5.5. La SNA bajo el régimen militar

5.5.1. La total identificación con la autoridad militar (septiembre de 1973-abril de 1975)

Este subperíodo coincide con la llamada “fase gradualista”¹⁰⁰ de la política económica bajo el régimen militar, en la que no se aplicaron medidas radicales de ajuste estructural y de estabilización sino hasta mayo de 1975. Durante esta etapa, la SNA mantuvo una coordinación fluida con la autoridad agrícola, por lo que sus propuestas en temas esenciales fueron bien acogidas por el nuevo gobierno. La “reconstrucción” y el “despegue” del sector agrícola fue el lema de la SNA en este subperíodo.

En los primeros meses tras el golpe militar, la SNA expresó reiteradamente su agradecimiento a las fuerzas armadas por “su gesto histórico” y el reconocimiento al papel que jugó el gremio en la defensa de la empresa privada. El grado de identificación con el gobierno militar, que restableció la garantía a la propiedad privada y la estabilidad laboral en el campo, se demuestra en un discurso realizado por el presidente de la SNA.

Puede Ud., señor Presidente [General Augusto Pinochet], contar con este sector agrícola, sufrido pero leal y dispuesto a jugarse por entero por su país, para hacer de nuestro Chile una patria guía y

¹⁰⁰ Por ejemplo, ver Moulián y Vergara (1980); “Estado, ideología y

ejemplo en el mundo, en el que ni enemigos internos ni externos puedan doblegarnos jamás en esta histórica tarea.¹⁰¹

La primera actividad que emprendió el presidente de la SNA después del golpe fue “un recorrido por las principales provincias de Centro y Sur del país” junto con los presidentes de la CONSEMACH y del CAS en los días 13 a 15 de septiembre, “con el objeto de hacer una evaluación de la situación del sector”. A su regreso la mesa directiva de la SNA, junto con los directivos de la CONSEMACH y del CAS, sostuvo múltiples reuniones con el Ministro de Agricultura, Sergio Crespo Montero y el Director de Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA), José Garrido, a fin de analizar la nueva política agrícola.¹⁰²

Tras estos encuentros se entregó al Ministro de Agricultura un memorándum donde se exponía la posición del sector agrícola privado, planteándose seis puntos como objetivos básicos de lo que debería ser la nueva política agraria: (i) elevar la producción y productividad, disminuir desempleo y elevar condiciones de ingreso a los trabajadores; (ii) estrategia de desarrollo rural para la creación de empleos no

políticas económicas en Chile: 1973-1978”, p. 71.

¹⁰¹ *El Campesino* noviembre de 1974, 16-19. Otro gesto de confianza hacia la nueva autoridad por parte de los terratenientes fue la aceptación de abandonar el derecho de indemnización por la expropiación de sus predios en cambio de la devolución parcial de sus tierras.

¹⁰² El 27 de octubre la SNA realizó un “Seminario de Información del Sector Público y Privado Agrícola”, con la participación de varias organizaciones del sector, incluyendo las de los campesinos, y la autoridad gubernamental (Alvaro Bardón, asesor del Banco Central y Rodrigo Mújica, subdirector de la ODEPA). *El Campesino*, noviembre de

agrícolas; (iii) asegurar realmente la estabilidad y la seguridad en la tenencia de la tierra; (iv) instaurar una estructura agraria basada en la propiedad privada y en la libre iniciativa; (v) libre acceso a mercado de la tierra; y (vi) libertad de precios para los productos agropecuarios con precios reales de sustentación.¹⁰³

Estas propuestas fueron bien acogidas por la nueva autoridad gubernamental. En la inauguración de la FISA '73, César Mendoza Durán, General Director de Carabineros y miembro de la Junta de Gobierno, anunció las "Bases fundamentales de la política agraria del gobierno", las que reflejaron los puntos propuestos por los agricultores.¹⁰⁴

En la misma oportunidad Alfonso Márquez de la Plata, presidente de la SNA, declaró:

La nueva era es un desafío para el campo. Tiene que recuperar en poco tiempo los daños perdidos. Deberá competir con agriculturas de otros países, que en su mayoría poseen condiciones naturales y económicas más favorables. Este reto el campo chileno lo ha aceptado.¹⁰⁵

1973, pp.14-21.

¹⁰³ *El Campesino*, diciembre de 1973, pp.26-28.

¹⁰⁴ *Ibid.* pp.14-15. En el mensaje de saludo a productores agrícolas con motivo del nuevo año 1974, Márquez de la Plata expresó su satisfacción, afirmando que gran parte de "los puntos básicos para el despegue de la actividad agrícola" fue acogida por el gobierno. *El Campesino*, enero-febrero de 1974, p.8.

¹⁰⁵ *El Campesino*, diciembre de 1973, pp.16-17.

Esta relación fluida y coordinada con la nueva autoridad se mantuvo más o menos inalterada durante todo el año 1974, al tiempo que la SNA expresó en varias ocasiones su conformidad con la nueva política económica auspiciado por el gobierno castrense.¹⁰⁶ En la Segunda Convención Nacional de la Producción y del Comercio, llevada a cabo a principios de mayo de 1974, Márquez de la Plata declaró:

Creemos que la experiencia de estos últimos años no se puede despreciar. Para que el agro se transforma en un factor dinámico, debemos antes que nada permitir que todo el que sea capaz de hacer producir la tierra pueda desarrollar libremente su iniciativa. La capacidad empresarial y las condiciones de eficiencia económica debe construir el único límite nacional de la iniciativa creadora.¹⁰⁷

Por otra parte, durante este subperíodo la SNA emprendió algunas iniciativas que apuntaba al desarrollo del sector agrícola. La primera de éstas fue la creación de un segundo campo experimental de la institución en Graneros al sur de Santiago. Por otro lado, propició la creación de Asociaciones o Comités de Productores por rubros y empezó a difundir el *Boletín Económico de la Sociedad Nacional de Agricultura*, mediante

¹⁰⁶ El número de agosto de 1974, *El Campesino* publicó ampliamente el contenido de la conferencia dictado por Arnold Harberger, el profesor de la economía de la Universidad de Chicago, sobre la "Economía Social de Mercado", lo cual demuestra el interés y simpatía de la SNA sobre el tema.

¹⁰⁷ "II Convención de la Producción", *El Campesino*, pp.26-33.

el cual intentó proporcionar oportunas informaciones a los socios, respecto de las alternativas de mercados, precios de insumos, etc.¹⁰⁸

Otra iniciativa importante fue la campaña por el desarrollo agroindustrial¹⁰⁹ patrocinada conjuntamente con la Sociedad de Fomento Fabril y el Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición. Entre los días 13 y 16 de mayo la SNA organizó, con dichas asociaciones, el Primer Seminario Agroindustrial.

5.5.2. Inicio de la etapa radical del neoliberalismo (abril de 1975 – abril de 1979)

Este subperíodo inicia con la introducción del Plan de Recuperación Económica en abril de 1975, que marcó un giro hacia una política de ajuste estructural intensa. Aunque esta política económica no generó cambio de actitud de la SNA de manera instantánea, a medida que dichas medidas afectaron la situación de la mayoría de los agricultores del país, el gremio fue modificando su postura.

En esencial, la posición de la SNA durante estos años fue: por un lado, reiterar su acuerdo general con el nuevo esquema económico, y, por otro lado, exigir una aplicación más flexible y realista del mismo.¹¹⁰

¹⁰⁸ “Necesaria organización para una nueva etapa”, el editorial de *El Campesino*, julio de 1975.

¹⁰⁹ Desarrollo agroindustrial fue facilitada por la transferencia de varias infraestructuras agropecuarias de importancia que poseía el Estado hacia el sector privado. En el número de abril de *El Campesino* publicó una lista de 27 industrias de infraestructura agropecuaria traspasadas al sector privado anunciado por la CORFO.

¹¹⁰ Se nota una semejanza entre esta posición y la que la SNA tomó a los primeros años de puesta en práctica de la reforma agraria bajo el

Si bien durante este subperíodo la SNA mantuvo una relación estrecha con el Ministerio de Agricultura (como se demuestra en el nombramiento de varios personeros del gremio en los altos cargos del ministerio)¹¹¹, el hecho de que la política sectorial fuera totalmente subordinada al esquema económico general, manejado por los tecnócratas ortodoxos, casi les restó a los gremios agrícolas posibilidad de influir en el proceso de decisión política importante. Una prueba de ello es que, cada vez que surgía una situación adversa a los agricultores, los directivos agrícolas tenían que negociar directamente con las autoridades económicas, las que mostraron poca disposición a escuchar sus opiniones.

En este contexto, la primera reacción de la SNA frente al anuncio de la introducción de una política de "shock", en abril de 1975, fue la de aceptación del "sacrificio" que ella significaba.

El programa de recuperación económica ... comienza ya a mostrar los primeros indicios de lo que esperamos constituya el paso definitivo de la superación de una larga y odiosa enfermedad de la que se sirvieron, ..., los mezquinos intereses políticos partidarios. El duro precio que el país debe pagar ha encontrado la crítica de los

gobierno de Eduardo Frei, es decir, partidario de la reforma, oposición a la forma de aplicación.

¹¹¹ Mientras en agosto de 1977 Sergio Romero, secretario general de la SNA fue designado para el subsecretario de la agricultura, el ex-presidente gremial, Alfonso Márquez de la Plata, fue nombrado para el Ministro de Agricultura en abril de 1978. Este último asumió el cargo de Ministro de Trabajo en noviembre 1984.

que aún viven aparentando tener fórmulas mágicas, que por supuesto nadie conoce y nunca se aplicaron cuando tuvieron su oportunidad.¹¹²

Sin embargo, los primeros quejas de los agricultores se escucharon cuando se efectuó, a fines de junio, una reunión entre el General Pinochet y los representantes de las organizaciones agrícolas por motivo del anuncio de la promulgación de una ley de fomento agrícola.

En dicha oportunidad, estos últimos protestaron por su difícil situación por la falta de crédito y por el alto precio de los insumos comparado con los de productos agropecuarios, entre otros factores, solicitando mayor transferencia de las infraestructuras estatales al sector privado y la creación de entidades financieras para el agro. Asimismo expresaron su deseo de participar en las decisiones políticas relacionadas al sector:

Las organizaciones de productores agrícolas a todo nivel fueron fundamentales en la lucha que culminó el 11 de septiembre, y son igualmente importantes en el esfuerzo de recuperación de hoy.

Creemos sí de conveniencia que todas las organizaciones de productores tengan la posibilidad de participar más activamente en

¹¹² "Solidaridad rural", el editorial de *El Campesino*, junio de 1975,

las decisiones de políticas de precios, créditos, tributarias etc.¹¹³

Frente a esta petición el General Pinochet contestó que la mencionada ley resolvería varias inquietudes de los agricultores. No obstante, también les exigió “más trabajo, más sacrificio y más unidad en beneficio de la patria”.¹¹⁴

Sin embargo, fue en ocasión del Consejo Nacional Ampliado de Agricultores, en abril de 1976, cuando los dirigentes agrícolas plantearon una posición definida frente al esquema económico auspiciado por el gobierno. En un memorándum presentado al gobierno, los presidentes de la SNA, la Confederación de Productores Agrícolas de Chile (CPA)¹¹⁵, el CAS y Confederación de Cooperativas Agrícolas, señalaron:

Reconozcamos la plena validez de los “Objetivos Nacionales del Gobierno de Chile” y de la utilización como herramienta para alcanzarlos de la llamada “Política Social de mercado”; haciendo especial énfasis en la necesidad de que en el sector agrícola, por sus especiales características, sea aplicada en forma pragmática y flexible, programada de común acuerdo con los productores

pp. 8-9.

¹¹³ *El Campesino*, julio de 1975, pp. 16-19.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ La Confederación de Productores Agrícolas (CPA) es la organización sucesora de la Confederación de Sindicatos de Empleadores Agrícolas (CONSEMACH).

organizados.¹¹⁶

Luego, en el editorial del octubre de 1976 la SNA reiteró la misma posición, planteando el carácter “estratégicos” de algunos productos de consumo interno, tales como leche, carne, arroz y remolacha:

En repetidas oportunidades hemos declarado nuestra adhesión a los principios de economía social de mercado que propicia el Supremo Gobierno.

Sin embargo, también repetimos con igual insistencia que el sector agrícola, por sus especiales características, obedece a factores muy distintos de los que afectan a otras actividades.

No hemos dejado de creer en la libre competencia Pero también pensamos que hay productos estratégicos cuya producción el país no puede abandonar.¹¹⁷

Esta doble posición de “adhesión a la economía social del mercado” y “exigencia de su aplicación flexible y pragmática” fue mantenida y repetida posteriormente por la nueva mesa dirigida por Francisco Bascañán, quién encabezó la organización entre abril de 1977

¹¹⁶ “Planteamientos sobre políticas agropecuarias”, *El Campesino*, mayo de 1976, pp.24-25.

¹¹⁷ “Productos estratégicos”, *El Campesino*, octubre de 1976.

y abril de 1979, en los discursos en la FISA y en otros eventos.

En este subperíodo, cobra particular importancia situaciones conflictivas acaecidas entre los gremios agrícolas y el gobierno que se registraron: el conflicto del trigo de 1976 y el de la leche de 1977.¹¹⁸

En ambos casos las asociaciones de agricultores discreparon con el precio fijado por la autoridad económica a los respectivos productos y exigieron su modificación. Sin embargo, la dura posición mostrada por los ministros de ramas económicas en esas ocasiones demostró su poca disposición a escuchar las opiniones de los gremios agrícolas, por no aceptar ninguna excepción en la aplicación del esquema económico.¹¹⁹

A través de estos conflictos se hizo evidente la diferencia de posiciones entre la SNA, que representaba principalmente los intereses de los empresarios exitosos de la Zona Central, y la CPA y el CAS, que defendían los intereses de agricultores perjudicados por el esquema económico introducido por el gobierno militar, aunque durante esta etapa la SNA todavía prestaba preocupación por la situación de los agricultores con condiciones no favorables.

Aunque todos los gremios agrícolas del país compartían el nuevo esquema económico en términos generales (tales como la apertura

¹¹⁸ Mayor detalles sobre estos dos casos, ver Gómez (1988); *Organizaciones empresariales rurales y políticas estatales en Chile: coyunturas de conflictos y de consensos*, pp.7-28.

¹¹⁹ En el curso del conflicto de leche de 1977, un asesor del Ministro de Economía habría expresado "que se coman las vacas", que significaría "si no eran capaces de producir leche con eficiencia, era mejor que liquidaran las vacas". Esta frase se convirtió en un símbolo de la típica actitud de los tecnócratas ortodoxos que ocupaban la mayoría de los puestos de la autoridad económica. *Ibid.*

comercial, liberalización de precios de productos agropecuarios, establecimiento del mercado libre de tierras, subsidiariedad del Estado e impulso a la iniciativa privada), no siempre estaban conformes con todas las medidas aplicadas. La CPA y el CAS exigieron permanentemente al gobierno una política más pragmática y un trato especial para el sector agropecuario, utilizando en algunas ocasiones un lenguaje muy fuerte en contra de la autoridad económica. La relación de estos gremios con el gobierno militar fue conflictiva hasta que este último modificó su política agrícola hacia una más acorde con los intereses de este sector en 1983.

Incluso la radicalidad de las reformas económicas y la total prescindencia de los que no tienen condiciones de competir con los precios internacionales, llevó a varios agricultores a decir que “esto no es más que una segunda reforma agraria”¹²⁰.

Por último, cabe mencionar la encantadora acogida que la SNA dio al “Plan Laboral” anunciado por el gobierno, particularmente a la limitación a la constitución de sindicatos en cada empresa.¹²¹

5.5.3. Decidido apoyo al esquema económico (abril de 1979-1980)

Esta última etapa se caracterizó por un apoyo decidido al

¹²⁰ Gómez (1992); *El rol del sector agrario en la transición*, p.20.

¹²¹ “La Sociedad de Agricultura apoya plenamente la determinación de radicar este instrumento [la negociación colectiva] dentro de los marcos de cada empresa, único esquema consecuente con la política económica en actual aplicación”. “Liberta sindical”, el editorial de *El Campesino*, enero de 1979.

esquema económico, por parte de la mesa directiva encabezada por Germán Riesco Zañartu, ex Director de ODEPA entre julio de 1976 y agosto de 1978. Al asumir la presidencia de la SNA, el 16 de abril de 1979, declaró:

Creemos que existe un esquema económico que se ha estado aplicando en el país y que ahora es una realidad. Frente a ello, no cabe discutir las bondades de esta política, sino que hay que batirse y debatirse dentro de ella. Ahora bien, esta misma política que existe en Chile hace indispensable que el sector privado haga valer su opinión cada vez que exista alguna fuerza que distorsione la libertad de mercado. Cuando ello suceda, la SNA, en representación de los productores agrícolas, lo denunciará y daremos a conocer al Gobierno los antecedentes en los casos claros de dumping.¹²²

De mismo tono tajante niega la idea de “productos estratégicos”, por considerar que era “ya una realidad la política económica del país, la que implica que no hay excepciones”.¹²³

Esta posición de la nueva mesa directiva profundizó el conflicto con la Confederación de Productores Agrícolas (CPA), cuyo presidente, (Domingo Durán) envió a Germán Riesco una carta con fecha de 8 de mayo en la que lo criticó por defender solamente los intereses de los empresarios exitosos y no de la mayoría de los agricultores que sufren

¹²² *El Campesino*, abril de 1979, pp.14-15.

las consecuencias de las políticas económicas del gobierno.

La respuesta de Riesco fue concluyente:

jamás hemos dejado de reconocer lo difícil que ha sido para los productores chilenos adaptarnos al nuevo esquema que vive el país. Muy por el contrario, hemos señalado reiteradamente que la transformación de nuestra actividad constituye un desafío que sólo podremos vencer haciendo ágil y dinámica.

Es ante la dura realidad de afrontar el desafío de transformación que se presenta al agricultor chileno donde radican nuestras diferencias con usted. Mientras nosotros hemos decidido emprender una política de servicios para los agricultores, ..., usted, por su parte, ha preferido limitarse a denunciar los conocidos problemas que todos sabemos que existen, sin ofrecer ninguna solución real y compatible con el esquema vigente en el país, con el cual, en el fondo, usted no simpatiza.¹²³

Esta posición de decidido apoyo al esquema económico vigente, obedecía a los intereses de los sectores exitosamente incorporados al modelo exportador, principalmente de la Zona Central de Chile. Entre 1975 y 1976, mientras ingresaron 840 nuevos socios a la SNA

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ “Germán Riesco responde a críticas formuladas por Domingo Durán”, *El Campesino*, mayo de 1979, pp.6-9.

proveniente de la Zona Central, de las regiones del Sur y del Norte sólo entraron 172 y 31 respectivamente, lo que evidencia que “el grueso de los socios que ingresan a la SNA son de la zona central”.¹²⁵

El presidente de la SNA, Germán Riesco, en ocasión de la FISA'80, sintetiza este periodo señalando:

El cambio observado en la economía chilena durante los últimos siete años ha sido de tal magnitud que resulta difícil encontrar paralelos en otras naciones en tiempos de paz. La agricultura, por su parte, ha sido el sector que más drásticamente ha vivido esta transformación, dado que había llegado a ser la actividad más estatizada en el esquema vigente anteriormente. La adecuación de nuestro sector a una economía libre y abierta al exterior ha sido, por cierto, un esfuerzo de gran magnitud y dificultad para el productor agrícola chilena.

El resultado de la aplicación de las nuevas políticas económicas, de la remoción de las trabas legales que afectaban la propiedad agrícola, y de la mantención del clima de orden y trabajo imperante, no ha tardado en producirse, y hoy en día, el país entero así puede constatarlo. Absolutamente todos los indicadores económicos disponibles denotan este verdadero “boom agrícola chileno”.

¹²⁵ Gómez (1981); *Organizaciones rurales y estructura agraria: Chile*.

Por todo ello dejamos expresa constancia de nuestros agradecimientos a S.E. el Presidente de la República, al señor Ministro de Agricultura y a los otros Ministros responsables.¹²⁶

1973-76, pp.138-140.

¹²⁶ *El Campesino*, noviembre de 1980, pp.20-25.

5.6. Conclusión del capítulo

Una mirada a la reacción de la SNA frente a las políticas agrarias durante tres lustros de estudio, nos permite identificar el radical cambio que la clase terrateniente experimentó en términos de defensa de sus intereses. Aunque hasta la década de los cincuenta la SNA se oponía a cualquier iniciativa que podría afectar el *status quo* en el campo, entrando a la siguiente década llegó a aceptar -en principio- la necesidad de una reforma agraria bajo un gobierno conservador. Dicho de otra manera, mientras hasta mediados del siglo el derecho de propiedad privada agrícola había sido prácticamente intocable, en los sesenta los gremios de terratenientes agrícolas se vieron obligados a ceder una parte, aunque muy limitada, de ese derecho.

Con el advenimiento del gobierno de Frei en 1964, la SNA declaró ser “partidario de la reforma agraria” y aceptó la expropiación de los predios mal explotados. La negociación con el gobierno se concentró en torno a la defensa de los “empresarios eficientes”, al tiempo que intensificó su estrategia de movilización gremial sin recurrir a la intermediación de los partidos políticos. Aunque la ley de reforma agraria abrió la posibilidad de expropiar todos los predios agrícolas mayores de 80 HRB, el gremio se opuso a la expropiación de las propiedades eficientes aún cuando éstas sobrepasaran a la cabida máxima que permite la ley.

Al mismo tiempo, la SNA llamó a sus socios y a los agricultores en general para que mejoraran la explotación de sus predios tanto en términos productivos como en los sociales, e inició una “campana de

productividad". Aunque no es fácil saber el efecto real de tal iniciativa, hubo un mejoramiento significativo de productividad en el llamado sector no reformado durante el período de Eduardo Frei.

Después de seis años de aplicación de la reforma bajo el gobierno demócrata cristiano, las demandas del gremio frente al gobierno de la Unidad Popular se concentraron en garantizar la "existencia misma del sector privado en la agricultura", es decir, la no expropiación de los predios menores a 80 HRB y el respeto al derecho de la reserva para los propietarios expropiados. Es decir, el criterio de "eficiencia" dejó de ser el término de defensa, sino el concepto mismo de propiedad agrícola fue lo que estuvo en juego.

Tanto con el gobierno de Eduardo Frei como con el de Salvador Allende, la directiva de la SNA intentó llegar a un entendimiento, utilizando la estrategia combinada de concesión y presión, la misma que había empleado bajo el sistema de partido de compromiso. No obstante, ni uno ni otro gobierno modificó sus programas agrarios y no hizo caso a la posición del gremio. En consecuencia, la SNA se distanció de la institución política y tomó una estrategia de resistencia contra la política agraria de ambos gobiernos, junto con otros gremios. Para ellos, la diferencia entre dos etapas de la reforma agraria fue más de grado que de contenido.

Las experiencias de las reformas sociales de carácter estructural con una fuerte intervención del Estado a la economía, llevaron a los gremios empresariales, y a la SNA en particular, a tomar una posición claramente antiestatal en favor de la empresa privada, apartándose de su

tradicional dependencia del aparato estatal.¹²⁷ El “paro de octubre” fue el momento de culminación de este proceso que resultó en la formación de un fuerte consenso en torno de la supremacía de la iniciativa privada y la libertad económica, el cual sirvió como base de aceptación de una política económica de corte neoliberal.

Cuando sintieron que no hubo ninguna posibilidad de defender sus intereses por vías legales, los gremios agrícolas se integraron decididamente en una estrategia de insurrección contra el gobierno de la Unidad Popular y apoyó entusiastamente el golpe militar.

Efectivamente el derrocamiento de dicho gobierno y la constitución de una junta militar de gobierno restableció y garantizó no sólo la permanencia del derecho de propiedad privada sino también la disciplina laboral en el campo. Sin embargo, esto no significó necesariamente la recuperación de su influencia política.

El nuevo gobierno no resultó funcional a los intereses de los terratenientes, sino más bien fueron estos últimos los que se vieron obligados a adecuarse al nuevo modelo económico auspiciado bajo el gobierno militar. La SNA, después de ciertas vacilaciones, se convirtió en férreo defensor de la llamada “economía social del mercado”, representando aquellos intereses de los empresarios exitosos en las nuevas condiciones agrarias del país.

Con todos estos antecedentes, se puede concluir que la

¹²⁷ Varios autores consideran que los gremios empresariales chilenas tenían un carácter “estatista” hasta la década del sesenta. Ver, por ejemplo, Campero (1984), pp.130-131; Muñoz (1988), *Los empresarios y*

transformación de la clase terrateniente, particularmente de los sectores representados por la SNA, de agricultores tradicionales en empresarios agrícolas competitivos no fue un proceso fácil ni espontáneo, sino una consecuencia de los desafíos presentados a lo largo de los procesos de reforma y contrarreforma agrarias.

Mientras la reforma agraria significó una primera ruptura que eliminó los latifundios improductivos, el drástico cambio de política económica bajo el gobierno militar representó una segunda parteaguas, que marginó a la mayoría de los agricultores tradicionales en favor de los que disponían mejores condiciones para reaccionar positivamente al desafío que representó el esquema de la “economía social de mercado”.

CONCLUSIONES

1. Durante el siglo XIX la clase terrateniente chilena disfrutó una sólida hegemonía política, ejerciendo el dominio casi absoluto del aparato estatal y manteniendo una alianza con el sector mercantil y con el capital inglés, al tiempo que el sistema de hacienda servía como base social de la dominación oligárquica. Pese al ciclo exportador de productos agropecuarios en la segunda mitad de ese siglo, ni los propietarios rurales ni los campesinos impulsaron la disolución del sistema de hacienda, más bien hubo una tendencia hacia su consolidación.

2. La crisis oligárquica de las primeras décadas del siglo XX, que significó la pérdida del control ejecutivo por parte de la clase terrateniente, mas no le quitó su hegemonía social en el campo, permitiendo la permanencia de las haciendas tradicionales caracterizadas por la producción extensiva y la baja inversión. La reforma agraria terminó con esta situación eliminando todos los latifundios mayores de 80 HRB, tarea que se consolidó por la contrarreforma llevada a cabo por el gobierno militar.

3. La incapacidad de la derecha política de abordar el atraso agrario le impidió encarar programas modernizadores que necesitaba Chile,¹ lo que permitió el ascenso de sectores políticos progresistas del centro y de

¹ Moulian y Torres (1986); "La derecha en Chile: evolución histórica y

izquierda con programas alternativos, como la reforma agraria en los sesenta.

4. La reforma agraria emprendida por el gobierno de Eduardo Frei tuvo un carácter moderado, comparada con lo prometido durante la campaña presidencial. Sin embargo, el inicio del proceso expropiatorio y la creciente organización de los campesinos tuvieron un fuerte impacto para el sector conservador del país por haber quebrado el *status quo* en el campo, al tiempo que se promovió un proceso de modernización en el sector no reformado.

5. La reforma agraria durante los gobiernos de Frei y de Allende tuvo una marcada continuidad en sus objetivos y procedimientos, pese a la diferencia en la orientación de sus programas políticos y la velocidad de su aplicación. Ambos tuvieron como meta la profundización del proceso industrializador y el mejoramiento del nivel de vida de la masa campesina para nivelar las desigualdades entre la población urbana y la rural. La reforma de la UP profundizó y extendió el proceso de cambio agrario, a partir de las bases logradas en los 6 años anteriores, utilizando además las mismas legislaciones e instituciones.

proyecciones a futuro”, p.72.

6. La contrarreforma llevada a cabo bajo el gobierno militar fue parcial y selectiva, la cual benefició sólo una parte del sector terrateniente, apartando a aquellos agricultores en condiciones desfavorables para enfrentar el nuevo esquema económico. La autoridad militar no tuvo intención de restaurar el régimen latifundario, consciente de que la eliminación de estas unidades improductivas facilitaría su política de modernización agrícola. En este sentido, la desaparición de la hacienda tradicional no sólo fue objetivo de la reforma agraria sino también fue compartido por la contrarreforma.

7. La modernización capitalista en el campo no sólo es producto de la liberalización económica después del golpe militar, sus bases solo fueron posibles con el anterior proceso de reforma agraria. Sin embargo, mientras los gobiernos de Frei y de Allende concebían la modernización como un desarrollo integral mediante la profundización del proceso industrializador, bajo el régimen militar se impulsó otro modelo de modernización, que favoreció a sectores con ventajas productivas, quedando excluida la mayoría de población del beneficio de la misma.

8. El desarrollo exportador de algunos subsectores silvoagropecuarios en los ochenta, fue facilitado por el cambio de tenencia de la tierra y las inversiones estimuladas por el Estado previo a la apertura externa, como se observa en el caso de desarrollo frutícola. Hecho que desmitifica la idea de que con la liberalización comercial se explicaría el éxito exportador chileno.

9. Para la clase terrateniente, la reforma agraria así como la política de modernización agrícola bajo el gobierno militar, representaron rupturas que motivaron no sólo una transformación productiva, sino que también un cambio en su mentalidad y concepción del mundo rural. En ese sentido, los agricultores con las mejores condiciones de inversión - representados en la SNA, fueron los que asumieron el desafío de trabajar bajo el esquema económico modernizador.

10. A pesar de los aspectos antagónicos, particularmente en el ámbito social, existe una clara continuidad entre los procesos de reforma y contrarreforma agrarias, que se manifiesta, sobre todo, en la desaparición de los latifundios improductivos y la transformación del sector terrateniente.

ANEXO: POLÍTICAS AGRARIAS, 1964-1980

1964-1970

1970-1973

1973-1980

1. *Carácter de gobierno*

- Centro (Democracia Cristiana)
- Izquierda (marxista)
- Derecha (militar, dictatorial)

2. *Esquema político*

- "Revolución en Libertad".
- "Vía Chilena al Socialismo".
- "Reconstrucción Nacional".
- Incorporación de los sectores marginales en el desarrollo nacional.
- Antiimperialista, antimonopólico y antioligárquico.
- Principio de subsidiaridad
- Doctrina de la seguridad nacional

3. *Esquema económico*

- Profundización de la ISI.
- Continuidad de la ISI.
- "Economía social del mercado".
- Fomento a la exportación.
- Profundización de la reforma agraria.
- Liberalización de precios.
- Reforma agraria.
- Nacionalización de las grandes mineras del cobre.
- Apertura comercial.
- "Chilenización del cobre".
- Redistribución del ingreso.
- Privatización.
- Reforma tributaria.
- Nacionalización de los sectores económicos estratégicos.
- Reforma fiscal.
- Desarrollo de la exportación de los bienes no tradicionales basada en las ventajas comparativas.
- Integración regional (ALALC, Pacto Andino).
- Tres áreas económicas.

4. *Objetivo en la política agraria*

- Aumentar la productividad agrícola mediante la racionalización de la tenencia de la tierra.
- Profundización y extensión de la reforma agraria.
- "Consolidación de la reforma agraria".
- Crear 100 mil nuevos propietarios agrícolas.
- Participación campesina y pleno empleo en el campo.
- Garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra.
- Incorporación de la masa campesina al desarrollo nacional.
- Aumento de la producción y reorientación de la estructura productiva.
- Desarrollo de los subsectores (frutícola y forestal) con ventajas comparativas.
- Liberalización del mercado de la tierra

5. *Relación con otros sectores económicos*

- La superación del atraso agrario es fundamental para el desarrollo económico acelerado.
- Un proceso simultáneo y complementario con las transformaciones generales.
- Terminar con la discriminación del sector agropecuario.
- Cambio de los sistemas de interrelaciones económicas a favor de la agricultura.
- Políticas agropecuarias son absolutamente coincidentes con el esquema general de la política económica.

6. *Estrategias comerciales*

- Gran impulso al fomento de las exportaciones de productos agropecuarios (semillas, hortalizas, frutas, vinos, etc.).
- Una política más agresiva en el tratamiento del mercado externo y un fuerte desarrollo de la agroindustria (frutas, legumbres, vinos, semillas y la industria alimenticia)
- Liberalización comercial.
- Incentivos a la exportación de los productos "no tradicionales" (concesión de infraestructuras agroindustriales)

7. Política de tenencia de tierra

- | | | |
|---|---|--|
| - Expropiación de los latifundios con la excepción de los predios eficientes. | - Expropiación de todos los latifundios | - Regularización de la tenencia de la tierra |
| - Prohibición de la división | | - Liberalización del mercado de la tierra |

8. Expropiación (restitución) de tierras realizadas

4.092.847 hás, (1415 predios)	5.873.053 hás, (4.394 predios)	2.965.640 hás, (3809 predios) (Restitución)
-------------------------------	--------------------------------	--

9. Número de familias beneficiadas

24.934	50.938	36.937
--------	--------	--------

10. Forma de explotación (sector reformado)

- | | | |
|--|-------------------------|-------------------------|
| - Asentamiento
(organización cooperativa transitoria) | - Cooperativa y estatal | - Individual (familiar) |
|--|-------------------------|-------------------------|

11. Política laboral

- | | | |
|---|--|---|
| - Establecimiento del salario mínimo igual al urbano. | - Protección de los campesinos y trabajadores rurales. | - Represión y expulsión de los campesinos que participaron a las "tomas". |
|---|--|---|

12. Organización campesina

- | | | |
|---|--|---------------------------|
| - Ley de sindicalización campesina | - Participación campesina en las decisiones políticas sectoriales mediante los consejos campesinos a niveles nacional, regional y comunal. | - Política de segregación |
| - Promoción campesina a través del INDAP. | | |

13. Política hacia las comunidades indígenas

- | | |
|---|---|
| - Entrega de tierras a las comunidades indígenas. Nueva legislación a favor de las comunidades. | - Parcelarización individual de tierras comunales |
|---|---|

14. Derecho de propiedad

- | | | |
|--|--|--|
| - Expropiable por causa de utilidad pública o interés social | - Expropiable (según la disposición legal) | - Total respeto de derecho de propiedad privada e individual |
|--|--|--|
-

< BIBLIOGRAFÍA >

LEYES

- *Ley N° 15,020* (27 de noviembre de 1962): "Establece normas sobre reforma agraria y sobre el ejercicio del derecho de propiedad sobre un predio agrícola"(Primera Ley de Reforma Agraria).
- *Ley N° 15,295* (8 de octubre de 1963, reforma constitucional)
- *Ley N° 16,465* (26 de abril de 1966): "Prohíbe la división, parcelación o hijuelación de los predios rústicos que señala".
- *Ley N° 16,615* (20 de enero de 1967, reforma constitucional)
- *Ley N° 16,625* (29 de abril de 1967): "Fija normas sobre régimen sindical en la agricultura".
- *Ley N° 16,640* (28 de julio de 1967): "Establece normas sobre reforma agraria" (Segunda Ley de Reforma Agraria)
- *D.L. (Decreto Ley)N° 208* (19 de diciembre de 1973):
- *D.L. N° 724* (6 de noviembre de 1974): "Garantiza la inexpropiabilidad de los predios rústicos de una cabida igual o inferior a 80 HRB".
- *D.L. N° 752* (11 de noviembre de 1974): "Establece normas sobre división de predios rústicos".
- *D.L. N° 2.247* (16 de junio de 1978): "Modifica y complementa la Ley N° 16.640".
- *D.L. N° 3.262* (14 de marzo de 1980): "Establece normas sobre enajenación de tierras asignadas por la caja de colonización agrícola, la Corporación de la Reforma Agraria, la Oficina de Normalización Agraria y el Servicio Agrícola y Ganadero, y de tierras adjudicadas a la disolución de Cooperativas de Reforma Agraria".

GOBERNO DE CHILE, MINISTERIO DE AGRICULTURA

- ODEPA (Oficina de Planificación Agrícola)(1968); *Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980*.
- CORA (Corporación de la Reforma Agraria)(1968); *Cuatro años de la reforma agraria*.
- CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) (1968); *Sinopsis del Plan Nacional de Desarrollo Frutícola*.
- Ministerio de Agricultura (1974); *Política de desarrollo agrario y rural*.
- _____ (1979); *Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: presentación de Chile, julio de 1979*.
- _____ (1980); *Primera etapa de la modernización del agro nacional*.

MENSAJES Y DECLARACIONES OFICIALES

- *Mensaje presidencial, 1965-1970* (Presidente Eduardo Frei Montalva).
- *Mensaje presidencial, 1971-1973* (Presidente Salvador Allende Gossens).

- *A seis meses de la liberación nacional: mensaje al país del Presidente de la Junta de Gobierno, General don Augusto Pinochet Ugarte, pronunciado el 11 de marzo de 1974, al cumplirse seis meses de gobierno.*

- *Declaración de Principios del Gobierno de Chile, 1974.*

PROGRAMAS, POLÍTICAS AGRARIAS, FOLLETOS, ETC.

- Partido Demócrata Cristiano (1964); *El Gobierno Nacional y Popular: resumen del programa del gobierno de Frère.*

- Frente de Acción Popular (1964); *La Reforma Agraria del Gobierno Popular: guión para charla.*

- Frei Montalva, Eduardo (1964); “No habrá progreso socio-económico en Chile si no levantamos la condición de la agricultura”, *La Nación*, 24 de agosto de 1964.

- Partido Demócrata Cristiano, “El programa para la reforma agraria”, en Delgado (1965).

- Partido Demócrata Cristiano (1967); *Proposiciones para una acción política en el periodo 1967-70 de una vía no capitalista de desarrollo: documento de trabajo para la Junta Nacional del PDC*, julio de 1967.

- “Movimiento Independiente dio a conocer Programa de Alessandri”, en *Política y espíritu*, AñoXXV, N°317, agosto 1970.

- *Volverá Alessandri* (1970).

- “Chile: tarea del pueblo, programa de Radomiro Tomic”, en *Política y espíritu*, AñoXXV, N°317, agosto 1970.

- Unidad Popular (1970a); *El programa básico de gobierno de la Unidad Popular.*

- Unidad Popular (1970b); *Las primeras 40 medidas del Gobierno Popular.*

- Unidad Popular (1970c); *20 puntos básicos de la reforma agraria del Gobierno de la Unidad Popular.*

- Allende, Salvador G. (1972); *Perspectiva de la Reforma Agraria*, Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), enero.

- Chonchol, Jacques (1971); “La política agrícola en una economía de transición al socialismo. el caso chileno”, Conferencia dictada por el Ministro de Agricultura el 17 de mayo, en Allende y otros.

- Chonchol, Jacques (Ministro de Agricultura)(1973) “La política agraria del gobierno popular”, en *La vía chilena al socialismo*.
- “Por lo que esta combatiendo el pueblo de Chile: plataforma del gobierno y del partido de la Unidad Popular aprobada en febrero de 1973”, en *La vía chilena al socialismo* (1973).
- *El ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno* (1973, reeditado en 1992 por CEP (Centro de Estudios Públicos), Santiago).
- *Bases fundamentales de la política agraria del actual gobierno: discurso del General Director de Carabineros y Miembro de la Junta de Gobierno, César Mendoza Durán (El Campesino, diciembre de 1973)*

ESTADÍSTICAS, CENSOS

- Banco Central de Chile, (1989); *Indicadores económicos y sociales, 1960-1988*.
- CIREN-CORFO (1984); *Catastro frutícola, 1981-82: resumen nacional*.
- Dirección de Estadísticas y Censos (1969); *Censo Nacional Agropecuario, año agrícola 1964-1965: Tomo I, resumen del país*.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (1980); *V Censo Nacional Agropecuario, 75-76*.
- _____ (1998); *VI Censo Nacional Agropecuario, año 1997, total nacional*.
- ODEPA (Oficina de Planificación Agrícola) (1974); “Chile: tenencia de la tierra, proceso de reforma agraria, 1965-1974”, *Boletín agroestadístico*, N°16.
- _____ (1976); *Chile: estadísticas agropecuarias, 1965-1974*.
- _____ (1988); *Chile: estadísticas agropecuarias, 1975-1987*.

DOCUMENTOS ELABORADOS POR INSTITUCIONES INTERNACIONALES

- *Alianza para el Progreso: documentos oficiales emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial, 1961*.
- CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola), *Chile: tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola, 1966*.

SOCIEDAD NACIONAL DE AGRICULTURA (SNA), GREMIOS AGRÍCOLAS

- *El Campesino, 1964-1980* (órgano oficial de la SNA).

- SNA (1965); *Sociedad Nacional de Agricultura frente al proyecto de Reforma Agraria*, diciembre.
- *Asamblea de Directivos Agrícolas, 20 y 21 de junio 1961: conclusiones.*
- SNA (1988); *Historia de la Sociedad Nacional de Agricultura: una tradición de progreso* (la autora principal, María Angélica Apey Rivera).

REVISTAS Y PERIÓDICOS

Ercilla
Hoy
Mensaje
Política y espíritu
Qué pasa
El Mercurio

LIBROS Y ARTÍCULOS

- Affonso, Almino (1973); *Esbozo histórico del movimiento campesino*, ICIRA monografías, Santiago, Chile.
- Allende Gossens, Salvador (1972); *Perspectiva de la Reforma Agraria*, Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Santiago, Chile.
- Allende Gossens, Salvador y otros (1971); *El pensamiento económico del Gobierno de Allende*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile.
- _____ (1973); *La vía chilena al socialismo*, México, Siglo XXI.
- Armijo Z., Gladys; *Cambio agrario en Chile durante el gobierno de Salvador Allende.*
- Arriagada, Genaro (1970); *La oligarquía patronal chilena*, Ediciones Nueva Universidad, Santiago, Chile.
- Astorga Lira, Enrique (1973); *Consejos Campesinos y revolución*, ICIRA monografías, Santiago, Chile.
- Barraclough, Solon y Juan Carlos Collarte (coed.)(1971); *El hombre y la tierra en América Latina: resumen de los informes CIDA sobre tenencia de tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú*, Santiago, Chile, ICIRA – Editorial Universitaria.
- Barraclough, Solon y José Antonio Fernández (comp.) (1974); *Diagnóstico de la reforma agraria chilena*, México, Siglo XXI.

- Bauer, Arnold J. (1994, 1975 en inglés); *La sociedad rural chilena: desde la conquista española a nuestros días*, Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile.
- _____ (1995); "Landlord and Campesino in the Chilean Road to Democracy" in Huber, Evelyn and Frank Stafford (ed.) (1995).
- Bengoa, José (1979); "La evolución de la tenencia de la tierra y las clases sociales agrarias en Chile", en *Investigación Económica*, ene.-marzo 1979, N° 147, volumen XXXVIII, Facultad de Economía, UNAM, México.
- _____ (1988); *Historia social de la agricultura chilena, tomo I; El poder y subordinación: acerca del poder y subordinación en Chile*, Santiago, Ediciones SUR.
- _____ (1990); *Historia social de la agricultura chilena, tomo II; Haciendas y campesinos*, Santiago, Ediciones SUR.
- Bernal, Fernando (ed.) (1991); *El campesino contemporáneo: cambios recientes en los países andinos*, Colombia, Tercer Mundo Editores.
- Bitar, Sergio (1996); *Chile 1970-1973: asumir la historia para construir el futuro*, Pehuén, Santiago, Chile (versión original publicado en México en 1979).
- *Breve historia de la Unidad Popular: documento de "El Mercurio"*, Santiago, Chile, 1974.
- Campero, Guillermo (1984); *Los gremios empresariales en el periodo 1970-1983: comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas*, ILET, Santiago, Chile.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969); *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, México, Siglo XXI.
- Cariola, Carmen y Osvaldo Sunkel (1990); *Un siglo de historia económica de Chile 1830-1930*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile.
- Carmagnani, Marcello (1976); *Formación y crisis de un sistema feudal: América Latina del siglo XVI a nuestros días*, México, Siglo XXI, 1975 en italiano.
- Carrière, Jean (1981); *Landowners and Politics in Chile: A Study of the "Sociedad Nacional de Agricultura" 1932-1970*, CEDLA, Amsterdam.
- CEPAL (1986); *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, Santiago de Chile, Estudios e Informes de la CEPAL, N°m.57.
- Cereceda, Luz Eugenia y Fernando Dahse (1980); *Dos décadas de cambios en el agro chileno*, Santiago, Chile, Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Correa S., Sofía (1989); "La derecha en Chile contemporáneo: la pérdida del control estatal", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XI, Nº 1, Instituto de Ciencia Política, Pontífice Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Corvalán Rubén (1964); "Dos hombres, dos programas", *Ercilla*, 20 y 27 de mayo de 1964.
- Cueva, Agustín (1977); *El desarrollo del capitalismo en América Latina: ensayo de interpretación histórica*, México, Siglo XXI.
- Chonchol, Jacques (1962); "Razones económicas sociales y políticas de la reforma agraria", en Delgado, Oscar (ed.) (1965)
- _____ (1964); *El desarrollo de América Latina y la reforma agraria*, Santiago, Chile, Editorial del Pacífico.
- _____ (1970); "Poder y reforma agraria en la experiencia chilena" en Pinto, Anibal *et al.*
- _____ (1973); "La política agraria del gobierno popular" en *La vía chilena al socialismo*.
- _____ (1989); "El desarrollo rural y la reforma agraria en América Latina" en *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Nº46, junio.
- _____ (1994); *Sistemas agrarios en América Latina: de la etapa prehispánica a la modernización conservadora*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- De Janvry, Alain (1981); *The agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- Delgado, Oscar (ed.) (1965); *Reformas agrarias en la América Latina: procesos y perspectivas*, México- Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Dorner, Peter (1992); *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: A Retrospective Analysis*, The University of Winsconsin Press.
- Edwards, Sebastián y Alejandra Cox Edwards (1992); *Monetarismo y liberalización: el experimento chileno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987 en inglés.
- Evans, Peter (1979); *Dependent Development: The Alliance of Multinacional, State, and Local Capital in Brasil*, New Jersey, Princeton University Press.
- Faletto, Enzo y Eduardo Ruiz (1970); "Conflicto político y estructura social", en Pinto, Anibal y otros (1970).

- Faletto, Enzo; Eduardo Ruiz y Hugo Zemelman (1971); *Génesis histórica del proceso político chileno*, Quimantú, Santiago, Chile.
- Ferreira, María Eddy y Sara Mangiamarchi (1998); "Reforma y contra-reforma agraria en Chile", en *Reflexión y liberación*, Año X, Núm 37, marzo-abril-mayo de 1998, Santiago, Chile.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1973); *Políticas económicas en Chile: 1952-1970*, Santiago, Chile, CEPLAN(Centro de Estudios de Planificación Nacional)- Ediciones Nueva Universidad.
- García, Antonio *et al.* (1981); *Desarrollo agrario y la América Latina*, Lecturas de El Trimestre Económico 41, México, Fondo de Cultura Económica.
- García, Patricio (ed.) (1973); *Los gremios patronales*, Quimantú, Santiago, Chile.
- García, Rigoberto (comp.)(1989); *Economía y política durante el gobierno militar en Chile, 1973-1987*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Garretón, Antonio y Tomás Moulian (1993); *La unidad popular y el conflicto político en Chile*, Santiago de Chile, Ediciones CESOC-LOM, la segunda edición en 1993.
- Garrido, José *et al.* (1988); *Historia de reforma agraria en Chile*, Santiago, Chile, Editorial Universitaria.
- Gil, Federico (1969); *El sistema político de Chile*, Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile.
- Gómez, Sergio (1972); *Los empresarios agrícolas*, ICIRA, Santiago, Chile.
- _____ (1987); *Notas sobre la polémica reciente acerca de la Reforma Agraria*, Material de Discusión, N° 102, octubre de 1987, FLACSO, Santiago, Chile.
- _____ (1988); *Organizaciones empresariales rurales y políticas estatales en Chile: coyunturas de conflictos y de consensos*, Documento de Trabajo, No.392, diciembre, FLACSO, Santiago, Chile.
- _____ (1992); *El rol del sector agrario en la transición: análisis del caso chileno*, Documento de Trabajo, No. 27, mayo, FLACSO, Santiago, Chile.
- _____ (1993); *Organizaciones rurales: demandas y movilizaciones (análisis del caso chileno)*, Documento de Trabajo No. 46, Santiago, Chile, FLACSO.
- Gómez, Sergio y Jorge Echenique (1988); *La agricultura chilena: las dos caras de la modernización*, Santiago de Chile, FLACSO-AGRARIA.
- Góngora, Mario (1960); *Origen de los 'inquilinos' de Chile Central*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

- Hachette, Dominique y María del Pilar Rozas (1993); *The Liberalization of the Chilean Agriculture*, Documento de Trabajo N° 157, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Heller Rouassant, Claude (1973); *Política de unidad en la izquierda chilena (1956-1970)*, México, El Colegio de México.
- Heynig, Klaus (1982); "Principales enfoques sobre la economía campesina", *Revista de la CEPAL*, abril de 1982, Santiago de Chile.
- Huber, Evelyne and Frank Safford (ed.) (1995); *Agrarian Structure and Political Power: Landlord and Peasant in the Making of Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh and London.
- Huerta, María Antonieta M. (1989); *Otro agro para Chile: la historia de la reforma agraria en el proceso social y político*, CISEC-CESOC, Santiago, Chile.
- Izquierdo, Alberto (1989); "Agricultura chilena: gobierno, economistas, y empresarios 1974-1987", en García, Rigoberto (comp.); *Economía política durante el gobierno militar en Chile, 1973-1987*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Izquierdo, Gonzalo (1968); *Un estudio de las ideologías chilenas: la Sociedad de Agricultura en el siglo XIX*, Edición Cristián Santa María, Santiago, Chile.
- Javis, Lovell S. (1985); *Chilean Agriculture Under Military Rule: From Reform to Reaction, 1973-1980*, Institute of International Studies, Univ. of California, Berkeley.
- Jarvis, Lovell, Cecilia Montero y Mauricio Hidalgo (1993); *El empresario fruticultor: fortalezas y debilidades de un sector heterogéneo*, Notas Técnicas 154, CIEPLAN, Santiago, Chile.
- Jobet, Julio César (1982); *Desarrollo económico social de Chile: ensayo crítico*, México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero Salvador Allende, Casa de Chile (10 ed. Santiago de Chile, 1951).
- Jünemann, Luis A. (1990); *Efectos de desarrollo de la agricultura empresarial exportadora sobre el empleo y las relaciones laborales (estudios para OIT)*, Santiago, Chile.
- Kaufman, Robert R. (1972); *The Politics of Land Reform in Chile 1950-1970: Public Policy, Political Institutions, and Social Change*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Kay, Cristóbal (1980a); *El sistema señorial europeo y la hacienda latinoamericana*, México, Serie Popular Era.

- _____ (1980b): "Transformación de las relaciones de dominación y dependencia entre terratenientes y campesina en Chile", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.42, Núm.2, México, IIS-UNAM.
- _____ (1986): *Hacia una teoría del cambio agrario en Chile*, Santiago de Chile, GEA-AHC, (Título original: *Comparative Development of the European Memorial System and the Latin American Hacienda: an Approach to a Theory of Agrarian Change for Chile*, 1971).
- _____ (1989): "El cambio agrario y la migración en Chile" en Peek, Peter y Guy Standing (comp.); *Políticas de Estado y migración: estudios sobre América Latina y el Caribe*, México, Colegio de México.
- _____ (1997): *Latin America's Exclusionary Rural Development in a Neo-liberal World*, Paper presented at the 1997 meeting of the LASA, Guadalajara, México, April 17-19.
- _____ (1998): "¿El fin de la reforma agraria en América Latina?: el legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra", *Revista Mexicana de Sociología*, Año LX, Núm. 4, oct-dic.
- Kay, Cristóbal and Patricio Silva (eds.) (1992); *Development and Social Change in the Chilean Countryside: From the Pre-land Reform Period to the Democratic Transition*, Amsterdam, CEDLA.
- Maira, Luis (1984); *Chile: autoritarismo, democracia y movimiento popular*, México, CIDE.
- Martínez, Javier and Álvaro Díaz (1996); *Chile: The Great Transformation*, Geneva, The Brooking Institution Washington, D.C.- The United Nations Research Institute for Social Development Geneva.
- McCoy, Terry L. (1970); "La reforma agraria chilena: un análisis político del cambio estructural", *América Latina*, Año 13, N°2/3, abr.-sep. 1970, Rio de Janeiro, Brasil.
- Meller, Patricio (1996); *Un siglo de economía política chilena(1890-1990)*, Santiago, Chile, Editorial Andrés Bello.
- Michael, Fleet (1985); *The Rise and Fall of Chilean Christian Democracy*, Princeton Univ. Press.
- Montero, Cecilia (1997); *La revolución empresarial chilena*, CIEPLAN-DORMEN, Santiago, Chile.
- Montt Balmaceda, Manuel (1977); *Organizaciones de empleadores en Chile: reseñas históricas*, DERTO, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

- Moore, Barrington (1966); *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press, Boston.
- Moral López, Pedro (1968), *Temas jurídicos de la reforma agraria y del desarrollo*, ICIRA, Santiago, Chile.
- Moulian, Tomás (1979); *Fases de desarrollo político chileno entre 1973 y 1978*, Documento de Trabajo N° 155, FLACSO - Santiago, Chile.
- _____ (1982); "Desarrollo político y estado de compromiso: desajustes y crisis estatal en Chile" en *Estudios CIEPLAN* 8, julio, Estudio NI 64, Santiago de Chile, pp. 105-158.
- _____ (1986) "Estabilidad democrática en Chile: una mirada histórica" en *Democracia en Chile: doce conferencias*, CIEPLAN, Santiago, Chile.
- _____ (1993); *La forja de ilusiones: el sistema de partidos 1932-1973*, Santiago de Chile, ARCIS-FLACSO.
- Moulian, Tomás y Isabel Torres Dujisin (1986); "La derecha en Chile: evolución histórica y proyecciones a futuro", en *Estudios Sociales*, N° 47, trimestre 1, Santiago, Chile.
- Moulian, Tomás y Pilar Vergara (1980); "Estado ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978", *Colección Estudios CIEPLAN* 3, junio, Santiago, Chile, pp.65-120.
- Muñoz G., Oscar (1988); *Los empresarios y la industrialización en Chile: una visión de largo plazo*, Notas Técnicas 122, CIEPLAN, Santiago, Chile, noviembre.
- Muñoz, Oscar y Hugo Ortega (1987); *La agricultura chilena y la política económica, 1974-1986*, Notas Técnicas 98, CIEPLAN, Santiago, Chile, marzo.
- Ortega Riquelme, Emiliano (1978); *Recursos naturales y estrategias de desarrollo agrario*, Santiago, Chile, FUCOA, Ministerio de Agricultura.
- _____ (1987); *Transformaciones agrarias y campesinado: de la participación a la exclusión*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Osorio, Jaime (1990); *Raíces de la democracia en Chile, 1850-1970: reinterpretación del desarrollo económico y político*, ERA, México,
- _____ (1995); *Las dos caras del espejo: ruptura y continuidad en la sociología latinoamericana*, México, Triana Editores.
- _____ (1971); *Política y fuerzas sociales en el desarrollo chileno*, Buenos Aires, Editorial Amarrortu (1969 en inglés).

- Pinochet Le-Brun, Tancredo (1917); *Oligarquía y democracia*, Casa Editora Tancredo Pinochet, Santiago-Buenos Aires-Lima.
- Pinto, Anibal (1971); *Tres ensayos sobre Chile y América Latina*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Solar.
- Pinto, Anibal y otros (1970); *Chile hoy*, México, Siglo XXI.
- Rogers Sotomayor, Jorge (1966); *Dos caminos para la reforma agraria en Chile, 1945-1965*, Editorial Orbe, Santiago.
- Ruiz Contardo, Eduardo (1995); "Chile: un camino 'democrático' antipopular", en González Casanova, Pablo y Roitman Rosenmann, Marcos; *La democracia en América Latina*, La Jornada-CIHH-UNAM, México.
- Selser, Gregorio (1991); *Los días del Presidente Allende: cronología-documentos*, Archivo Salvador Allende 14, UAM-Azcapotzalco, México.
- Santos de Morais, Clodomir (1983); *Diccionario de reforma agraria latinoamericana*, San José, Costa Rica, EDUCA (Editorial Universitaria Centroamericana).
- Scully, Timothy R. (1992); *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, Santiago, Chile, CIEPLAN - Notre Dame (*Rethinking The Center: Party Politics in Nineteenth and Twentieth Century Chile*, Stanford University Press, 1992).
- Silva, Eduardo (1996); *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats, and Market Economics*, Colorado, USA, (Oxford, UK) Westview Press.
- Silva, Patricio (1987); *Estado, neoliberalismo y política agraria en Chile, 1973-1981*, CEDLA, Países Bajos.
- _____ (1991); "The Military Regime and Restructuring of Land Tenure", en *Latin American Perspectives*, Issue 68, Vol.18, No.1.
- Sobhan, Rehman (1993); *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development*, Zed Books, London & New Jersey.
- Sociedad Nacional de Agricultura de Chile (SNA) (1961); "Extractos de la Memoria de 1961", en Delgado, Oscar (1965).
- _____ (1962); "Extracto de Reforma Agraria, el documento presentado por la SNA a la II Convención de las Asociaciones Agropecuarias Americanas Amigas (AAAA)", en Delgado, Oscar (1965).
- Stavenhagen, Rodolfo (1971); *Sociología y subdesarrollo*, México, Editorial Nuestro Tiempo.

- Susana, Bruna (1985); "Las luchas campesinas en el siglo XX", en González Casanova, Pablo (coord.); *Historia política de los campesinos latinoamericanos*, tomo 4, México, UNAM-IIS-SigloXXI.
- Urzúa Valenzuela, Germán (1984); *Diccionario político institucional de Chile*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile.
- Valdés, Juan Gabriel (1995); *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, Cambridge University Press, Great Britain.
- Valensuela, J. Samuel (1985); *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Santiago, Chile.
- Varios autores (1973); *La vía chilena al socialismo*, México, SigloXXI.
- Venegas, Silvia (1993); "Programas de apoyo a temporeros y temporeras en Chile", en Gómez, Sergio y Emilio Klein; *Los pobres del campo: el trabajador eventual*, Santiago de Chile, FLACSO-PREALC.
- Villalobos, Sergio (1987); *Origen y ascenso de la burguesía chilena*, Santiago, Chile, Editorial Universitaria.
- Wright, T. C. (1982); *Landowners and Reform in Chile: The Sociedad Nacional de Agricultura, 1919-1940*, Urbana, Univ. of Illinois Press.
- Yocolevzky, Ricardo (1987); *La democracia cristiana chilena y el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)*, México, UAM-Xochimilco.