

RECORRIDO HISTÓRICO SOBRE LA REFORMA AGRARIA EN CHILE

Fernando de la Cuadra¹

1. La génesis de la Reforma Agraria

El 16 de julio de 2017 se conmemoran los 50 años de la promulgación de la Ley 16.640, de Reforma Agraria. Esta Ley, que fue sancionada durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, y permitió profundizar la 15.020 dictada durante el gobierno conservador de Jorge Alessandri. Por este motivo, a través de los Cuadernos de Sociología queremos homenajear las luchas de innumerables actores (dirigentes campesinos y sociales, profesionales del agro, académicos, representantes del Estado y de la Iglesia Católica etc.) que se comprometieron en llevar adelante dicho proceso. Muchos de ellos fueron asesinados o torturados después de la escalada revanchista iniciada el 11 de septiembre, lo cual se encuentra documentado en informes oficiales producidos por Comisiones de Derechos Humanos como la Rettig y la Valech, así como por decenas de libros testimoniales de ese trágico periodo.

La Reforma Agraria fue un proceso marcado por conflictos y contracciones, aun cuando en principio existía un relativo consenso sobre su urgente necesidad a partir de los indicadores que constataban fehacientemente que el desempeño del sector agropecuario desde finales de los años treinta era completamente insuficiente para resolver los problemas de abastecimiento agropecuario de los sectores urbanos y de trabajadores, en franca expansión desde el inicio del proceso de industrialización del país.

En efecto, en el marco del estado de compromiso existente en el país a partir de los gobiernos del Frente Popular, se le había asignado a la agricultura el papel de producir alimentos baratos (bienes salario) para los cada vez más numerosos contingentes de trabajadores que se desplazaban hasta los centros urbanos para incorporarse como fuerza de trabajo al sector industrial en ascenso. Como contraparte de este acuerdo, los gobiernos radicales se comprometieron a “compensar” el esfuerzo productivo a través de la concesión de un conjunto de beneficios, entre los cuales podemos

¹ Sociólogo, Universidad de Chile. Doctor en Ciencias Sociales. Académico de la escuela. de Sociología de la Universidad Católica del Maule. Investigador del Centro de Estudios Urbano Territoriales (CEUT) de la misma Universidad.

destacar: una tasa estable de ganancias, créditos subsidiados, tasas de interés más bajas que la inflación, asistencia técnica gratuita, maquinarias e insumos subsidiados y una política tributaria favorable. Junto a estas regalías en el plano económico, los gobiernos radicales también obstaculizaron la formación de sindicatos y organizaciones campesinas con la finalidad de mantener un ambiente de "tranquilidad" en el campo.

Sin embargo, los innumerables beneficios obtenidos por los grupos de propietarios de tierras no derivaron en un aumento de la producción agropecuaria, ya que comenzaron a desviarse hacia otros negocios más rentables del sector industrial o bien fueron destinados a la compra de bienes suntuarios de los terratenientes. Esta orientación hacia la actividad industrial permitió que se estrecharan los lazos entre sectores de la elite agraria y la naciente burguesía industrial, configurando un escenario en el cual finalmente "debido a la protección gubernamental, resultado de una mezcla de imposición e imposibilidad, el latifundio sobrevivió intacto hasta la década del sesenta, no siendo un obstáculo insuperable para la intervención transformadora y modernizadora del Estado." (Aggio, 1999, p 163).

Además, en función de la crisis mundial deflagrada a partir de la década del '30, el país entró en un periodo crítico debido a la contracción de los mercados de exportación de bienes primarios. La agricultura chilena acusó el impacto de la reducción de la demanda internacional y se vio afectado el poder adquisitivo de los trabajadores con el aumento del desempleo y la contención salarial. La caída de los precios agrícolas generó – como señalamos - un desplazamiento de las inversiones hacia la industria, generando un fuerte impacto sobre el empleo rural. A la desocupación en el sector agrícola, vino a sumarse el flujo de desempleados urbanos que volvían a sus hogares en el campo. El estancamiento de la actividad agrícola se prolongó, debido al hecho de que el bajo precio de los productos se transformó en una característica estructural de la economía chilena. La producción agropecuaria se contrajo hasta el punto en que el país pasó de ser exportador en las décadas anteriores (trigo, maíz, carne) a ser un importador neto de alimentos a partir de los años cincuenta.

Los crecientes gastos para la adquisición de alimentos llegaron a absorber una parte cada vez más importante de las divisas que eran necesarias para la internación de bienes de capital y materias primas para la industria manufacturera, razón por la cual aquellos sectores interesados en el proceso de industrialización del país comenzaron a presionar cada vez más a los productores

agrícolas para que estos aumentasen sus rendimientos y mantuviesen bajo, por esta vía, el precio de los alimentos.

La respuesta de los sectores agrarios fue la de exigir una nueva política de precios agrícolas que les permitiera dar sustentabilidad a sus emprendimientos productivos, la instauración de un sistema de créditos subsidiados y la realización de mejoras e innovaciones productivas. Considerando el compromiso de los gobiernos radicales de mantener los bienes salarios en un nivel bajo, estos respondieron abordando preferencialmente los dos últimos aspectos: acceso a créditos blandos y mejoras en la infraestructura rural y en la modernización de la agricultura.

Sin embargo, todo el esfuerzo desplegado para mejorar las condiciones productivas, de introducción de innovaciones, de inversión en infraestructura y de entrega de créditos, fue reservado casi exclusivamente al sector de los grandes propietarios. Parte de ellos, percibiendo que existían mayores posibilidades de lucro en actividades industriales desvió sus capitales hacia este sector, profundizando los problemas de producción interna de alimentos y acelerando la importación de estos con el objetivo de mantener en un nivel relativamente estable la situación del abastecimiento alimentario, presionado aún más por el crecimiento sostenido de la masa operaria urbana.

Por lo tanto, en la medida en que aumentó el déficit de alimentos y las divisas destinadas a la producción agropecuaria comenzaron a competir con las apremiantes necesidades de capital para impulsar el desarrollo industrial en el marco de la política de sustitución de importaciones, la presión por cambios en la estructura agraria se comenzó a percibir de forma cada vez más fuerte.

Producto de este escenario, se recorrió a una nueva estrategia para resolver los obstáculos que presentaba la implementación del proceso sustitutivo que se intentaba profundizar desde mediados los años cuarenta. Esta salida consistió en fortalecer la hacienda pública por medio de capital extranjero y, por otro lado, contemplaba la realización de cambios en varias esferas de la economía. Tales transformaciones adquirirían una especial relevancia en el ámbito rural, pues se encontraban directamente relacionadas con las dificultades generadas por el deficiente desempeño mostrado por el sector productivo agrario, el cual se apoyaba en una concentrada estructura de tenencia de la tierra. A dicha estructura "injusta y arcaica" se le consideraba como la responsable de los impasses del proceso de desarrollo nacional y un obstáculo a los esfuerzos modernizadores que se querían emprender en el país. Por lo mismo, los grupos que venían impulsando el modelo substitutivo

desde hace algunos años, consideraban que era una tarea urgente aumentar la productividad del sector agropecuario a través de un proceso de modernizaciones en el campo, que implicaba en primer lugar dar inicio a un profundo programa de cambios en la estructura de propiedad de la tierra.

En ese periodo de comienzo de los años sesenta, se realizaron una serie de estudios en los cuales se constataba que efectivamente la desigual estructura de propiedad generaba las condiciones para una agricultura ineficiente, que no era capaz de asumir un papel de relevancia en el desarrollo nacional, manteniendo de paso a los habitantes del campo (inquilinos, afuerinos y trabajadores en general) en una situación de miseria.

Con el triunfo de la revolución cubana, las aprensiones mostradas por un parte importante del empresariado y del mundo político se vio fortalecida por la presión ejercida por los Estados Unidos hacia los países de la región latinoamericana, con el objetivo de iniciar un programa de reformas que pudieran servir como "válvula de escape" para situaciones conflictivas, de manera tal que la experiencia cubana no se pudiera replicar en todo el continente. En ese contexto, se realizó en la ciudad de Punta del Este (Uruguay) una reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la cual Estados Unidos lanzó la llamada "Iniciativa para las Américas". Esta consistió básicamente en crear un sistema interamericano de vigilancia y ayuda que evitase que otros países siguieran el ejemplo guerrillero de Fidel Castro y sus barbudos (teoría del dominó o efecto demostración). Tal iniciativa adquirió concreción en el campo de la ayuda bilateral a través de la Alianza para el Progreso, que operó a través de la entrega de diversos tipos de subsidios (en especial alimentos) para aminorar el hambre y la pobreza entre los países del hemisferio sur, a cambio de que estos aceptasen la realización de reformas en diversos ámbitos de la economía, educación y sistemas jurídicos e impositivos. En otras palabras, Estados Unidos condicionaba la ayuda a los países de América Latina a la disposición de implementar las reformas necesarias para modernizar sus instituciones y sus economías atrasadas.²

² La noción de atraso es tributaria de la teoría de la modernización que señalaba que nuestros países se encontraban en una etapa de atraso y que deberían dar un salto hacia la modernización a través de la aplicación de un conjunto de medidas que permitieran transitar ordenadamente desde sistemas tradicionales en términos productivos e institucionales hacia un polo moderno, tal como ya lo habían hecho las naciones industrializadas. Ver especialmente, Germani, 1979; Medina Echavarría, 1964 y Lambert, 1963. Este último específicamente desarrolló el concepto de dualismo estructural para caracterizar la situación dicotómica en que supuestamente se encontraban las sociedades latinoamericanas.

Entre las recomendaciones emanadas del documento final del encuentro, La Carta de Punta del Este, la realización de reformas agrarias ocupaba un sitio central. Tal como se expresa en el Objetivo 6 del Título Primero de dicha Carta:

“Se debe ejecutar dentro de las particularidades de cada país, programas de Reforma Agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de propiedad y explotación de la tierra, donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema más justo de propiedad, de forma que mediante el complemento de crédito oportuno y adecuado, asistencia técnica, comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su libertad y dignidad.” (OEA, 1963, p. 4).

A partir de estas premisas, el documento recomendó que la propia Organización - en colaboración con otros organismos internacionales especialistas en agricultura latinoamericana - preparase un informe de carácter general referido a la Reforma Agraria y Desarrollo Agrícola y aportase conclusiones respecto de los métodos más indicados para obtener un aumento sustantivo de la productividad agrícola y garantizar que los beneficios derivados de este aumento “se pongan a disposición de aquellos que trabajan la tierra”. Coherente con este propósito, el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) realizó una contundente investigación para toda la región, el cual fue conocido posteriormente como el Informe CIDA. (CIDA, 1966).

En ese estudio – elaborado en base a la situación de siete países de América Latina - se concluye algo que se presagiaba, es decir, que uno de los principales obstáculos para el desarrollo de estos países lo constituía la prevalencia de estructuras arcaicas en el sector rural. Según el documento, los grandes desequilibrios existentes en ese ámbito, generaron una clase latifundista improductiva, ausente, que utilizaba la tierra como plataforma para alcanzar poder político y prestigio social y no como una estrategia productiva para obtener beneficios directos. La recomendación del informe parece obvia: efectuar en el más breve tiempo posible las transformaciones requeridas en el sistema de propiedad –fin del latifundio- con la finalidad de estimular el proceso de desarrollo económico y social a través de un plan de modernizaciones en el ámbito tecnológico y cultural.

Por su parte, la Iglesia Católica - consciente de la situación de pobreza en que se encontraba el campesinado - decidió dar el puntapié inicial al proceso de distribución de tierras, traspasando a los campesinos que trabajaban en sus propias haciendas aquellas tierras que les permitieran comenzar

a tener autonomía productiva y mejorar, por esta vía, sus condiciones de vida.³ De esta manera, en marzo de 1962 era publicado el documento llamado "La Iglesia y el problema del campesinado chileno". En dicho escrito se apelaba a que los terratenientes tuvieran una actitud favorable a las reformas en el campos y especialmente se instaba al Estado a resolver el "problema campesino" con políticas activas, que promovieran cambios en la estructura agraria. A partir de dichos preceptos, en mayo de 1962 el nuevo arzobispo de Santiago, Raúl Silva Henríquez, anunciaba la entrega de tierras para los campesinos. En la ciudad de Talca, el obispo Manuel Larraín también hacía lo mismo, anunciando la transferencia de varios fundos de la región a manos de los campesinos.

Este conjunto de factores convergentes, movieron al gobierno de Alessandri (electo en los comicios de 1958) a promulgar la primera ley de Reforma Agraria (15.020) en el año 1962. Esta Ley en la práctica terminó siendo 'letra muerta', y constituyéndose en un mecanismo por el cual se les cancelaba con cifras abultadas a aquellos terratenientes que - bajo libre y espontánea voluntad - decidían vender sus haciendas al Estado. En concreto, la llamada "Reforma del Macetero" tuvo un efecto muy reducido, pues permitió expropiar unas pocas haciendas de familias que obtuvieron un buen precio (sobre la tasación fiscal) por las tierras cedidas.⁴ A pesar del carácter preventivo de esta reforma agraria, la dinámica económica, política y social de ese periodo generó las condiciones para que el programa de reformas de la derecha chilena no surtiera el efecto esperado. Vastos sectores sociales adhirieron entonces a un proyecto de transformaciones mayores, que fue aprovechado en la postulación a Presidente del candidato del Partido Demócrata Cristiano (PDC), Eduardo Frei Montalva, que enarbó la bandera del cambio regulado utilizando el eslogan de hacer una "revolución en libertad" en el marco de construcción de la patria joven.

³ Ya en 1957 en una carta enviada desde la Secretaría del Estado Vaticano al Cardenal José María Caro se instaba a los católicos a asumir la Doctrina Social de la Iglesia como una misión de vanguardia en los nuevos tiempos: "Si el mensaje cristiano que revolucionó la concepción del mundo antiguo, no ha sido actuado totalmente, a nuestra generación está reservado el dar un paso adelante en dirección a una meta para la que los católicos tienen el derecho y el deber de estar a la vanguardia". (Citado en Salas, 2016).

⁴ No obstante lo anterior, esta ley tuvo un aspecto positivo al permitir la creación de Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el cual se transformó al poco tiempo en el principal instrumento de gestión del Estado para dar apoyo al campesinado en todos los aspectos concernientes a las actividades silvo-agropecuarias y de desarrollo rural, tanto en el sector reformado como en el sector de pequeños propietarios tradicionales. (Barraclough y Affonso, 1973).

2. La promulgación de la segunda Ley de Reforma Agraria (16.640)

Mientras tanto, la controversia económica se imponía en el escenario nacional y se establecía entre los partidarios de la escuela neoclásica, (que postulaban financiar las actividades económicas por medio del endeudamiento externo y sin alterar sustancialmente la estructura agraria), y los economistas estructuralistas congregados en torno al pensamiento de la CEPAL, que reforzaban las conclusiones del Informe CIDA (sin abdicar del aporte del capital extranjero, enfatizaban en la necesidad de realizar reformas estructurales significativas, comenzando por profundizar los cambios en la estructura agraria). Los economistas cepalinos mantenían un estrecho diálogo con los dirigentes del PDC y los grupos de empresarios representados por el gobierno de Frei. La intención política de estos sectores quedó clara al iniciarse - a partir de noviembre de 1964 - un programa más intensivo de expropiaciones con el mismo ordenamiento legal del gobierno conservador anterior. En ese contexto, el número de expropiaciones aumentó considerablemente, lo cual provocó un distanciamiento definitivo entre los grupos urbano industriales y los sectores conservadores del campo. Pero no solo eso; al calor de las expropiaciones se produce una división entre las "clases patronales" (Saavedra, 1975), colocándose en estado de confrontación la nueva burguesía agraria apoyada por el gobierno, y aquellos sectores mayormente reactivos (y reaccionarios) a los cambios, reunidos en la llamada oligarquía terrateniente. Tales facciones se identificaban principalmente con la acción gremial contra las reformas desplegada por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA).⁵ Esta división que se produce al interior del sector agrario es narrada posteriormente en los siguientes términos:

"Durante la administración de Frei y en la medida en que la posición de los latifundistas se debilitaba, los capitalistas agrarios van a ir constituyéndose en grupo hegemónico dentro de la Sociedad Nacional de Agricultura, con dirigentes de tipo empresarial moderno y una actitud diferente a la de los latifundistas frente al Estado y la política económica. Controlando parcialmente dicho aparato y teniendo en vista el apoyo popular masivo con que contaba el proyecto, la

⁵ La SNA es la más antigua organización de representación de los intereses de los grandes propietarios del agro. Fundada en 1838, ella ha sido el instrumento más eficiente en la defensa de las demandas de este sector. Entre 1967 y 1973 fue el gran bastión que defendía a los latifundistas de las amenazas de expropiación por parte del estado y cumplió un papel protagónico en la oposición al gobierno de Allende, ayudando a crear el clima favorable para que posteriormente se consumara el derrocamiento de la Unidad Popular. Durante la dictadura cívico-militar muchos de sus miembros ocuparon posiciones importantes en el gobierno, especialmente en la cartera de agricultura, como ministros, subsecretarios o jefes de los servicios del agro.

burguesía industrial a través de la Democracia Cristiana, asestó un golpe político notablemente fácil: el proceso de reforma agraria fue el más pacífico de América Latina". (Hernández, 1973, p. 111).

En ese contexto comienza a discutirse la pertinencia de elaborar una nueva Ley de Reforma Agraria que permita superar las debilidades estructurales que presentaba la 15.020. Luego de acalorados debates en el Congreso Nacional, finalmente fue promulgada el 16 de julio de 1967 la segunda Ley de Reforma Agraria, la 16.640, que vino efectivamente a consolidar la solución para las necesidades de avanzar en varios ámbitos relacionados con el desarrollo del campo. Esto, tanto en términos productivos, sociales y culturales, intentando recuperar la dignidad del hombre de la tierra y creando simultáneamente un sector importante de medianos productores familiares para que aumentaran su aporte a la generación de alimentos y por esa vía se constituyeran también en un grupo con mayor poder adquisitivo, que sustentase la industria de bienes de consumo del país que comenzaba a mostrar sus primeras señales de agotamiento.

Con la nueva Ley se crearon también nuevas causales de expropiación que incluían: aquellos predios mayores de 80 hectáreas de riego básico (HRB) cuyos propietarios fueran personas jurídicas de derecho público o privado, salvo excepciones contempladas por la legislación (cooperativas campesinas y de Reforma Agraria); que las tierras se encontrasen abandonadas o sub-explotadas; los predios que estaban en arrendamiento o mediería y que infringieran la legislación que regula los correspondientes contratos; los predios que se encontraban comprendidos dentro del área en que el Estado estuviera realizando obras de riego o de mejoramiento del mismo; etc. De manera muy resumida, los principales objetivos de la Reforma Agraria fueron:

- a) Transformación de la gran propiedad agrícola de baja productividad en una gran propiedad eficiente desde el punto de vista capitalista;
- b) Reglamentación de las formas de organización de los trabajadores rurales a partir de la ley 16.625 de sindicalización campesina;
- c) Incorporación de una proporción significativa de los campesinos al mercado de consumo y a la comunidad nacional;

- d) Mantención de un contingente expresivo de la población en el espacio rural a través del mejoramiento de las condiciones de vida en el campo.⁶

En las tierras expropiadas se organizaba un sistema transitorio de expropiación – llamado asentamiento – en el cual el Estado apoyaba a los campesinos que allí habían estado trabajando por un periodo no inferior a tres años. El objetivo del asentamiento era establecer un sistema planificado de explotación en el cual se estudiara un plan de subdivisión de la tierra y se analizaran las mejores inversiones a ser realizadas en cada explotación, junto con la preparación y capacitación de los campesinos (a través de ICIRA⁷) para que ellos realizaran una mejor gestión. Al final de dicho proceso, se contemplaba asignar la tierra a los campesinos bajo la forma de parcelas individuales o unidades familiares indivisibles, en forma de cooperativas de producción o en forma de sistemas mixtos, siendo una parte de propiedad familiar y la otra de propiedad cooperativa.

Concretamente, a partir de ese momento el Estado comenzó a desarrollar acciones de gran envergadura en el espacio rural, tales como la construcción de diversas obras de infraestructura, con la finalidad de mejorar sustancialmente las redes de comercialización y de distribución de los productos agrícolas. De esta manera, se inicia en el país un periodo de construcción de carreteras, caminos vecinales, túneles, puentes, así como de grandes y costosas obras de irrigación destinadas a mejorar cualitativa y cuantitativamente la producción de bienes agropecuarios. Por otro lado, el Estado no solamente ayudó a los campesinos sindicalizados, a los asentados o a los pequeños propietarios, sino que también proporcionó créditos a aquellos productores más eficientes que estuvieron dispuestos a modernizar sus explotaciones. El trabajo desarrollado por organismos como ICIRA, CORA, ECA, ODEPA, INDAP, SAG, etc.⁸, evidencia la gran cantidad de recursos financieros y humanos que fueron destinados a impulsar a la agricultura del país. Se calcula que en ese periodo se destinó el 30% del PIB para que la Reforma Agraria funcionara adecuadamente y se consolidara el proceso de modernización del agro chileno.

⁶ Un análisis más detallado de tales objetivos se puede consultar en Chonchol, 1967; Affonso, 1970; Bengoa, 1983 y Kay, 1986.

⁷ Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria.

⁸ A los ya mencionados ICIRA e INDAP, se suma la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), la Empresa de Comercio Agrícola (ECA), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la Oficina de Planificación y Política Agropecuaria (ODEPA). Estas instituciones fueron fundamentales para buen funcionamiento de la reforma agraria, pues a través de ellas se canalizó todo el esfuerzo en términos de programas de créditos, capacitación y formación de los productores, asistencia y transferencia tecnológica, comercialización y distribución de los productos agropecuarios, alfabetización de las familias campesinas, etc.

Este proceso de modernización emprendido en el marco de los cambios introducidos por la Reforma Agraria, significó también el surgimiento de la gran empresa agrícola como forma predominante de producción en el campo chileno y que tuvo su expresión política en el liderazgo que pasaron a ejercer los grupos más modernizados del empresariado, comenzando a ganar posiciones cada vez más de relevo dentro de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), y apartando en este proceso a los latifundistas más tradicionales. Estos grupos finalmente asumieron el comando y las orientaciones principales de las acciones que serían realizadas durante el gobierno de la Unidad Popular.

La Reforma Agraria de Frei (1965-1970) consiguió expropiar 3.4 millones de hectáreas, correspondientes al 30% de las explotaciones y 40% de la tierra, beneficiando aproximadamente a 28 mil familias campesinas organizadas en cooperativas o asentamientos de Reforma Agraria. Sin embargo, la meta que se había planteado el gobierno en términos de expropiaciones no pudo ser cumplida. Debido a la frustración generada, al final de la administración Demócrata Cristiana una serie de movilizaciones y tomas de fundos se desataron en el país, presionando el gobierno para acelerar el programa de expropiaciones, lo cual solo sería posible con el triunfo de la coalición denominada Unidad Popular y de su abanderado, el socialista Salvador Allende.

3. La “radicalización” del proceso de Reforma Agraria

Con el triunfo de Allende en las elecciones de 1970, la Reforma Agraria experimentó un ciclo de notable profundización. En respuesta al fracaso del programa de cambios conocido como “revolución en libertad” y como respuesta a su propia decepción sobre la lentitud y burocracia del proceso, los sectores más progresistas de la Democracia Cristiana declararon que solamente una alianza de todas las izquierdas – marxista y cristiana- tendría la fuerza suficiente para impulsar las transformaciones que el país requería urgentemente, en oposición a la derecha política y a los grupos más conservadores que deseaban mantener sus privilegios económicos y su poder político.

El triunfo de Allende en las elecciones de 1970 significó pensar dicho proceso no solamente como una política destinada a ampliar el mercado interno a través de la incorporación de vastos sectores de la población que se encontraban sin poder de compra, fenómeno especialmente agudo en el caso de los trabajadores rurales, inquilinos y pequeños productores familiares. La Reforma Agraria

era pensada sobretodo como una estrategia para hacer justicia social y también para socavar los cimientos del poder de las oligarquías agrarias que se mantenía casi incólume en el país desde los tiempos de la colonia.

En esta segunda etapa de la Reforma, el gobierno de Allende intensificó y amplió el proceso de expropiaciones; con la misma ley 16.640 promulgada durante el gobierno anterior, a mediados de 1972 la casi totalidad de la tierra expropiable se encontraba en manos del Estado o de asentamientos campesinos. En el periodo que se ubica entre enero de 1971 y junio de 1972, se habían expropiado 6.4 millones de hectáreas, que correspondían al resto de los predios (70%) y al 60% de la tierra. De esta manera se concluyó en 18 meses una tarea que el gobierno planificaba realizar en 6 años de mandato. Es decir, la Reforma Agraria en ese periodo fue realizada de una manera tan drástica que el latifundio que había dominado por muchas décadas el Chile rural, prácticamente ya no existía en el país. (Winn, 2000).

Entre las medidas tendientes a colectivizar la propiedad de la tierra, el gobierno popular se preocupó de desarrollar diferentes formas de organizaciones sociales en el mundo rural. Entre dichas organizaciones los Centros de Reforma Agraria (CERA) tomaron un nuevo impulso al asumir el gobierno. Los CERA eran formas asociativas generadas al interior de los asentamientos y su función principal consistía en proporcionar un apoyo organizado a las modalidades colectivas de producción. Por su parte, las cooperativas campesinas también recibieron una fuerte contribución desde el Estado, ya fuera entre los sectores de pequeños propietarios y minifundistas tradicionales, ya fuera entre los asentados del sector reformado.

Si bien desde los tiempos de la Democracia Cristiana el proceso de Reforma Agraria logró suscitar enconadas polémicas a favor y en contra, fue durante el gobierno popular que dicha política provocó graves conflictos, generando un clima de polarización acentuada entre los diversos actores políticos y sociales que la apoyaban o la rechazaban. El tema de la Reforma Agraria no dejaba a nadie indiferente e incluso entre los propios defensores del gobierno popular las disputas fueron cada vez más virulentas y frecuentes, sobretodo entre quienes querían construir un proyecto planificado y quienes deseaban profundizar aún más el poder popular de los sectores campesinos e indígenas.

Hoy sabemos perfectamente como las fuerzas de izquierda que apoyaban al gobierno fueron prácticamente pulverizadas ya desde el mismo día 11 de septiembre. Lo que siguió esa jornada

representa un genocidio sin precedentes en la historia política chilena. El nivel de consciencia política y social y de claridad ideológica alcanzado por los sectores populares durante el gobierno popular fue duramente reprimido, aniquilando físicamente a los principales líderes de izquierda, tanto en la ciudad, como en las zonas rurales.

La tragedia chilena continuó durante muchos años, suscitando innumerables debates sobre cuales habrían sido los caminos más adecuados para construir el socialismo en el país. Con la derrota del gobierno popular por medio de un golpe, la tesis de que Allende fue muy ingenuo al confiar en los militares ganó mucho aliento. También fue predominante entre una parte de la izquierda la idea de que el gobierno tenía necesariamente que armar al conjunto de la población para resistir a la agresión militar. Sin embargo, con el pasar del tiempo fueron adquiriendo mayor fuerza otras interpretaciones, que insistieron en la importancia de haber construido un bloque o alianza histórica entre todos los sectores políticos empeñados en realizar cambios en las estructuras económicas, políticas y sociales imperantes en el país, utilizando para ello los instrumentos y las acciones que eran permitidas en el marco de una convivencia democrática.

Además, el proyecto de Allende y la vía chilena al socialismo era una experiencia inédita, no existía ninguna referencia o un modelo histórico que permitieran ver las huellas sobre los caminos a ser recorridos en el marco de una transición pacífica, institucional y democrática hacia el socialismo. El sistema presidencialista imperante en Chile le otorgaba a Allende ciertos grados de libertad para comandar el proceso de transformaciones estructurales, no obstante, durante el transcurso del mismo fue quedando cada vez más en evidencia que tanto en la división interna de la coalición gobernante como en el rechazo violento de las fuerzas contrarias a tales cambios, el programa de la Unidad Popular y la Reforma Agraria en particular, comenzaron a sufrir serios tropiezos y contradicciones, lo cual finalmente significó que el ejecutivo solo se dedicara a administrar una crisis que aumentaba cotidianamente.

Es que al final de cuentas nadie tenía certeza de hasta donde la Reforma Agraria podría llegar y cuál era la verdadera meta a ser alcanzada dentro del programa de expropiaciones impulsado desde el gobierno central, el cual muchas veces fue cuestionado por las organizaciones campesinas y de izquierda. Los primeros concebían una Reforma con objetivos y aspiraciones limitadas, intentando moldear la realidad de una determinada manera. Pero, por otra parte, este era un campo de disputas ideológicas complejas, en que diversos actores se propusieron imponer sus respectivas

visiones sin percibir que esto podría agudizar tremendamente los conflictos que terminarían en un clima de enfrentamiento sin retorno. El Golpe cívico-militar selló abruptamente este proceso dejando para el futuro muchas interrogantes sobre diversas materias, especialmente sobre las posibilidades de tener una agricultura productiva en el marco de un sistema de propiedad social y autogestionario combinado con formas de propiedad individual articulada en torno a organizaciones cooperativas. Concretamente, la Ley de Reforma Agraria (16.640) solo fue derogada en enero de 1989, aunque sus efectos sobre la estructura agraria chilena ya se hicieron sentir a los pocos meses de asumir el gobierno militar.

4. El epílogo de la Reforma Agraria y la recuperación de la memoria

En una publicación reciente José Bengoa (2016) sostiene que existen tres tipos de posturas sobre la Reforma Agraria. La primera la integran sus enemigos, y se centraría en el discurso de que esta fue una pésima política pública. La segunda es sustentada esencialmente por los representantes de la burocracia estatal y sostiene que ha sido una de las políticas sociales de mayor éxito en el país, pero que se apartó de los cauces institucionales en los cuales ella había sido concebida. Por último, un tercer grupo de intérpretes, sostiene que en Chile se produjo una revuelta campesina, la cual fue reprimida y sometida posteriormente con la fuerza de las armas.

Entre los partidarios de que la Reforma Agraria fue un error, la solución para los impasses existentes en la agricultura chilena consistió en la entrega individual de tierras a aquellos campesinos que no habían tenido ningún tipo de compromiso con las movilizaciones que se produjeron en el campo en ese periodo. Estos sectores tenían simpatía por el surgimiento de un estrato de productores familiares propietarios de la tierra emulando el modelo *farmer*. Pero esta posición se vio confrontada con aquellos que postulaban la restitución total de las tierras a sus antiguos dueños. El gobierno militar optó por una salida intermedia, entregando parcelas individuales a 38 mil familias campesinas que obtuvieron el 42% de la tierra. Las cooperativas formadas en el periodo de Frei y Allende fueron disueltas y esa tierra también fue asignada en forma individual a aproximadamente 8 mil parceleros. Igual destino tuvieron las Sociedades de secano que dieron paso a otros 2 mil pequeños propietarios. Por lo tanto, cerca de 48 mil campesinos accedieron a la tierra en el llamado

proceso de contra-reforma, en el cual otros miles de campesinos fueron excluidos del acceso a la tierra.⁹

Muchos de estos parceleros que se enfrentaron a problemas de gestión y que se vieron sin apoyo para sacar adelante su producción (falta de crédito, asistencia técnica, capacitación en gestión, etc.) fueron gradualmente vendiendo sus propiedades en el contexto de apertura de un mercado de tierras que fue estimulado por los economistas y funcionarios del régimen.¹⁰ En 1980 se promulgó un decreto en el cual se derogaba el estatuto de protección de las tierras de la Reforma Agraria, que prohibía su enajenación por al menos 15 años. Con esta medida se dio inicio a la acción voraz emprendida por el mercado que resultó en un crecimiento exponencial de la compra y venta de tierras. De esta manera, a mediados de los años ochenta un número importante de dichas parcelas habían sido transferidas a manos de inversionistas privados. La venta de parcelas fue más intensa en aquellas regiones y zonas que poseían mejores condiciones para la producción de viticultura, fruticultura y cultivos con alta rentabilidad.¹¹

Un estudio realizado por el INDAP en ese período, indica que en marzo de 1983 habrían sido enajenadas más de la mitad de las parcelas asignadas, con mayor presencia en las regiones VI, VII y Metropolitana. (Garrido, 1988). Otros estudios posteriores constataron que el impacto de la

⁹ La principal causal de exclusión para acceder a una parcela, fue la aplicación del Decreto Ley 208 que dejó sin tierra a más de 5 mil familias de dirigentes o campesinos que participaron en las movilizaciones para acelerar el proceso. Por el contrario, muchos de los adjudicatarios de tierras no eran campesinos o trabajadores directos de la tierra, entre los cuales se encontraban los funcionarios administrativos de los fundos, profesionales del agro, burocracia estatal, comerciantes de pueblos y aldeas rurales o transportistas. Se calcula de que los 38 mil beneficiarios, aproximadamente 6 mil no eran campesinos.

¹⁰ Un informe de la Misión del Banco Mundial advertía en 1980 que: "Dado el bajo nivel de tecnología generalizado en el sector reformado, la falta de experiencia empresarial y la baja educación de la mayoría de los beneficiarios, así como el difícil acceso de los pequeños agricultores al crédito e insumos modernos, es probable que una apertura ahora del área reformada a grandes empresas agrícolas podría traer incrementos de la producción en el corto plazo. Sin embargo, esta ganancia puede ser muy costosa en términos de la eficiencia a largo plazo y de la inestabilidad social. En Chile, podría ponerse a prueba en el mercado las eficiencias relativas de las explotaciones pequeñas y grandes, sin embargo a juicio de la Misión del Banco, mientras al sector reformado no se le haya dado una oportunidad de consolidarse, este paso se considera prematuro". (Citado en Echenique y Rolando, 1991, p. 14).

¹¹ Por ejemplo, en la Región Metropolitana fueron muy significativas las ventas de parcelas en las zonas productoras de vino y frutales, especialmente en las provincias de Cordillera (Pirque, San José de Maipo) y San Bernardo (Calera de Tango, Buin y Paine), esta última famosa por la denominación de origen Valle del Maipo.

desprotección de las parcelas fue inmediato, pues casi el 54 por ciento de las ventas se verificó entre los años 1980 y 1981. (Toledo et al, 2004).

De esta forma, las nuevas unidades fueron desapareciendo paulatinamente del paisaje rural chileno, dando paso a propiedades administradas por empresas familiares de tamaño mediano con una orientación productiva hacia el comercio exterior o hacia los sectores con mayor poder adquisitivo del mercado interno. Nos referimos, entre otros emprendimientos, a un conjunto de viñas boutiques que se han expandido aceleradamente en muchos enclaves productivos de dichas regiones (Pirque, Maipo, Rapel, Apalta, Lontué, Molina, etc.). Valga consignar también que no toda la compra de parcelas se ha destinado para fines de producción, pues existe un porcentaje importante de ellas que se ha vendido para proyectos turísticos o para ser subdivididas en parcelas de agrado.

Los estudios realizados en las últimas décadas, han demostrado que prácticamente se ha pulverizado esta forma productiva y de tenencia que es la parcela de Reforma Agraria, de las cuales actualmente solo sobrevive una pequeña fracción. Además, aproximadamente un tercio de las tierras fueron revocadas o restituidas parcialmente a sus antiguos propietarios y algunas tierras que se encontraban todavía en manos del Estado (5%) fueron vendidas directamente a través de los mecanismos de mercado o en última instancia rematadas. (Toledo et al, 2004).

Resumiendo, en la mayoría de los estudios y análisis que se han venido realizando en el último tiempo se destaca que a pesar de todos los problemas y limitaciones que tuvo este proceso, hasta su abrupta interrupción, la Reforma Agraria permitió finalmente la conformación de un tipo de propiedad volcada hacia la producción tanto de bienes de consumo interno como hacia los mercados internacionales, que le ha permitido a este sector adquirir una dinámica inédita hasta el momento. Ello fue facilitado en gran parte por las condiciones laborales impuestas por las empresas – con la ayuda de una legislación desregulada- que ha significado la contratación de mano de obra esencialmente temporal, con escasos derechos y beneficios para los trabajadores del campo.¹²

¹² Los cambios en las relaciones laborales y la vulnerabilidad de los trabajadores del campo ha sido documentada por variados estudios realizados desde inicios de los años ochenta. Bengoa, 1983; Rivera y Cruz, 1984; Ortega, 1987. Instituciones como el Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), el Grupo de Estudios Agro-Regionales (GIA), Agraria, el Instituto Chileno de Educación Cooperativa (ICECOOP), el Instituto de Promoción Agraria (INPROA), la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Centro de Educación y Tecnología, el Centro Regional de Asistencia Técnica y

Como anticipábamos en líneas anteriores, las transformaciones instauradas por la contra-reforma se hicieron en un clima de represión y amedrentamiento de las organizaciones campesinas, las cuales después de contar con más de 300 mil campesinos y trabajadores sindicalizados o en cooperativas, pasaron a ser casi inexistentes durante la dictadura. La violencia revanchista, las ejecuciones, los secuestros y la tortura dejaron una inevitable marca de miedo que perduró por largos años en el espacio rural. La persecución de los dirigentes campesinos se extendió por mucho tiempo y solamente a mediados de la década de los ochenta muchos trabajadores y habitantes del medio rural comenzaron a organizarse nuevamente para defender sus derechos.

Las historias de vida que proponemos a continuación, dan cuenta de una realidad múltiple y a la vez compleja. Por ellos transitan relatos de dolor y también de resiliencia, historias transversales que nos hablan de vivencias diversas, de un proceso heterogéneo con muchos matices, lleno de tensiones y controversias. No existe una verdad consagrada, no existe un relato unívoco. Son narrativas intensas y variadas, de diferentes actores, como un caleidoscopio que está en permanente movimiento, con diversas configuraciones y colores que aparecen y se transforman permanentemente en el horizonte del observador, diseñando un panorama rico, lleno de desdoblamientos. Son historias que reproducen a un nivel micro social las disputas y contradicciones que se pueden apreciar a un nivel macro. Son variadas lecturas de la realidad, ninguna más válida que las otras, porque surgen de la experiencia sentida y procesada por cada protagonista. Por estas historias circulan algunas voces significativas y emblemáticas que alimentan el imaginario del país, como la de un ex-ministro de Agricultura o como la de quien se opuso a la reforma, pasando por un dirigente sindical, un líder social y un estudiante que después trabajó en programas de apoyo al campesinado de la región.

Para muchos la Reforma Agraria es un asunto del pasado, que las nuevas generaciones deben tratar como materia de museo. Sin embargo, aún continúa viva en la mente y el espíritu de muchos campesinos que así recuperaron o descubrieron su papel de ciudadanos. No obstante las críticas que se puedan formular al proceso y los conflictos suscitados con su implementación, permanece inalterable el gran legado que queda, pues no solamente la reforma Agraria cambió definitivamente el paisaje rural a partir de las transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra y en el surgimiento de un nuevo tipo de empresa, sino que especialmente desempeñó un papel

Empresarial (CRATE) son algunos de las instituciones que se dedicaron a producir un importante material, sobre todo hasta el retorno de la democracia.

fundamental para generar una mayor justicia hacia quienes trabajaban la tierra -los campesinos y peones del campo-, proporcionándoles de este modo la dignidad que se les había negado desde los tiempos de la colonia.

- AGGIO, Alberto (1999) Frente Popular, radicalismo e revolução passiva no Chile, São Paulo: FAPESP-Annablume.
- BARRACLOUGH, Solon e AFFONSO, Almino (1973) "Diagnóstico de la Reforma Agraria chilena", en: VV.AA.: Chile: Reforma Agraria y Gobierno Popular, Buenos Aires: Ediciones Periferia, pp. 9-92.
- BARRACLOUGH, Solon e COLLARTE, Juan Carlos (1972) El hombre y la tierra en América Latina, Santiago: Editorial Universitaria.
- BENGUA, José (1983) El campesinado chileno después de la Reforma Agraria, Santiago: Ediciones SUR.
- BENGUA, José (2016) Reforma Agraria y revuelta campesina, Santiago: LOM Ediciones.
- CHONCHOL, Jacques (1965) "Razones económicas, sociales y políticas de la reforma agraria", en: Oscar Delgado (compilador) Reformas Agrarias en la América Latina. Procesos y perspectivas, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 100-126.
- CIDA (1966) Chile: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola, Santiago de Chile: ICIRA.
- ECHENIQUE, Jorge y ROLANDO, Nelson (1991) Tierras de parceleros. Donde están: , Santiago: Agraria.
- GARRIDO, José et al. (1988) Historia de la Reforma Agraria en Chile, Santiago: Editorial Universitaria.
- GERMANI, Gino (1979) Política y Sociedad en una época de transición, Buenos Aires: Editorial Paidós.
- HERNÁNDEZ, Silvia. (1973) "El desarrollo capitalista en el campo", en: VV.AA.: Chile: Reforma Agraria y Gobierno Popular, Buenos Aires: Ediciones Periferia, pp. 93-145.
- LAMBERT, Jacques (1963). Os dois Brasis, Colección Brasileira núm. 355, São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- MEDINA ECHAVARRÍA, José (1964) Consideraciones Sociológicas sobre el Desarrollo Económico de América Latina, Buenos Aires: Ediciones Solar-Hachette.
- OEA (1963) Carta de Punta del Este, Montevideo: Organización de Estados Americanos (OEA).

- ORTEGA, Emiliano. Transformaciones agrarias y campesinado. De la participación a la exclusión, Santiago: CIEPLAN.
- RIVERA, Rigoberto y CRUZ, María Elena (1984) Pobladores Rurales. Cambios en el poblamiento y el empleo rural en Chile, Santiago: Grupo de Investigaciones Agrarias.
- SALAS, Francisca (2016) "La reforma agraria de la jerarquía católica chilena: una lectura socio-política sobre el catolicismo institucional entre 1958 y 1964", en: Revista Nuevo Mundo, Mundos Nuevos (en línea) Consultado el 20 de abril de 2017. <http://nuevomundo.revues.org/69693>
- TOLEDO, Víctor et al. (2004) Las Tierras y los Campesinos de la Reforma Agraria chilena. Leyes asignatarios y destino, Santiago: Universidad Arcis.
- WINN, Peter. (2010). A Revolução Chilena, tradução de Magda Lopes, São Paulo: Editora UNESP.
- ZEMELMAN, Hugo. (1973) "La Reforma Agraria y las clases dominantes", en: Chile: Reforma Agraria y Gobierno Popular, Buenos Aires: Ediciones Periferia, pp. 147-178.