

REFORMA AGRARIA CHILENA:

50 AÑOS DESPUÉS

• Andrés Montero

El 28 de julio de 1967, bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, se publicó en el Diario Oficial la Ley N.º 16.640, la cual vendría a acelerar un proceso de intervención estatal en el mundo rural, iniciado bajo el gobierno de Jorge Alessandri.

Los efectos del terremoto y maremoto de Valdivia, acaecido el 22 de mayo en 1960 y cuya magnitud, de 9,5 en escala Richter, lo sitúan como el más violento del universo registrado hasta la fecha, dejaron a Chile devastado. Chile requería de financiamiento para reconstruir el país. Un año antes, Fidel Castro había tomado el poder en Cuba. En ese contexto, con el impulso de John Fitzgerald Kennedy, se lleva adelante un programa de “ayuda económica” denominado “Alianza para el Progreso”. La intención de los Estados Unidos era reducir potenciales focos de conflicto en la región y lograr mejoras en la reducción de niveles de pobreza, evitando nuevas “Cubas” en el continente americano. Dentro de este programa, surge entre técnicos chilenos y americanos, con el apoyo del ala progresista de la Iglesia Católica, la implementación de la Reforma Agraria, como condición para el otorgamiento de créditos a Chile.

En 1962 se promulgó la primera Ley de Reforma Agraria N.º 15.020, llamada “Ley del Macetero”, por su limitado alcance en los cambios que los más radicales querían imponer. En el inicio, algunos predios agrícolas de gran tamaño que eran de propiedad

de la Iglesia Católica, por donaciones de fieles fallecidos, pasaron al Estado.

La ley N.º 15.020 contemplaba expropiaciones de limitado alcance y, siempre, indemnizaciones a valores de mercado. En contraposición a lo legal hasta ese momento, la Ley N.º 16.640, también llamada Ley Aylwin, contemplaba, en su artículo 3 y 4 del Capítulo I, que eran expropiables los predios rústicos de que sea dueña una misma persona con extensión de más de 80 hectáreas de riego básicas (medida del Valle del Maipo), cualquiera fuere su ubicación en el territorio nacional, los que se encontraran abandonados y los que estuvieren mal explotados.

La profundidad del cambio legal y los efectos que tuvo para el sector agrícola, han llevado al gobierno actual y a los defensores de la Reforma Agraria a “celebrar” la ley promulgada en 1967 y no la de 1962. De acuerdo a lo publicado en páginas oficiales del Ministerio de Agricultura y de diversos servicios públicos (Dibam, INDH), durante el año 2017, no menos de 100 actividades oficiales han tenido lugar para conmemorar los “éxitos” de esta reforma. El objetivo original de quienes llevaron adelante este proceso era eliminar el latifundio, elevar el nivel del campesinado, mejorar la productividad del sector agrícola y restarle poder político y económico a los “patrones”. Bajo el lema “la tierra para el que la trabaja”, se inició, bajo la dirección de la Corporación de la

Cuadro 1. Expropiaciones durante la reforma agraria

| Ítem | 1962-1964 | 1964-1967 | 1967-1970 | 1970-1973 | 1973-1980 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Unidades agrícolas expropiadas | 17 | 495 | 797 | 4,207 | 141 |
| % del total de unidades expropiadas | 0,30% | 8,75% | 14,08% | 74,36% | 2,49% |
| Héctareas físicas expropiadas | 154.853 | 1.136.025 | 2.909.050 | 5.477.514 | 224.895 |
| % del total de hács físicas expropiadas | 1,56% | 11,47% | 29,37% | 55,31% | 2,27% |
| Media de hectáreas físicas | 9.109 | 2.295 | 3.650 | 1.302 | 1.595 |
| Mediana de hectáreas físicas | 566 | 423 | 370 | 361 | 386 |
| Valor al percentil 95 | 91.090 | 7.728 | 10.110 | 4.056 | 5.537 |

Fuente: Acemoglu, Gallego y Robinson (2009), con datos de la CORA.

Nota: Durante el primer período no hubo expropiaciones forzadas; sin embargo, los terrenos estatales, como el perteneciente al Sistema Nacional

Libro: La Reforma Agraria en Chile, Alberto Valdés y William Foster.

Cuadro 2. Número y causales de expropiaciones

| Causa Legal | 1964-1967 | 1967-1970 | 1970-1973 | 1964-1967 | 1967-1970 | 1970-1973 |
|---|-----------|------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Predios divididos entre 1965 y 1967 | 2 | 82 | 0 | 2,1% | 9,8% | 0,0% |
| Puede servir un propósito social | 3 | 0 | 6 | 3,2% | 0,0% | 0,1% |
| Unidades extensas | 2 | 306 | 1917 | 2,1% | 36,4% | 46,1%* |
| Administración ineficiente | 1 | 11 | 918 | 1,1% | 1,3% | 22,1% |
| Proviene de la división de un predio grande | 1 | 22 | 7 | 1,1% | 2,6% | 0,2% |
| Propietarios corporativos | 1 | 63 | 291 | 1,1% | 7,5% | 7,0% |
| Dos o más dueños | 0 | 0 | 89 | 0,0% | 0,0% | 2,1% |
| Ofrecidos por dueño antes de exprop. involuntaria | 7 | 354 | 930 | 7,4% | 42,1% | 22,4% |
| Ley 15.020 | 78 | 2 | 1 | 82,1% | 0,2% | 0,0% |
| Total | 95 | 840 | 4.159 | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Acemoglu, Gallego y Robinson (2009), con datos de la CORA.

Nota: * En realidad, durante 1971-1973, el gobierno de Allende expropió algunos predios inferiores a 80 HRB, con el argumento de que eran demasiados.

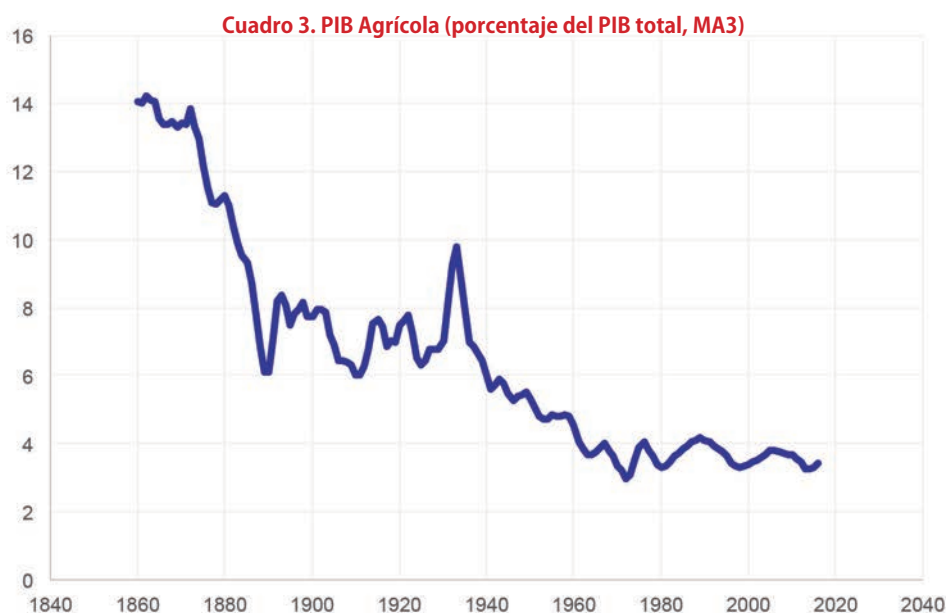
Libro: La Reforma Agraria en Chile, Alberto Valdés y William Foster.

Reforma Agraria CORA (con Rafael Moreno a la cabeza) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, un intenso trabajo de concientización del campesinado. Durante el gobierno de Frei Montalva se expropiaron algo más de 4 millones de hectáreas, mientras que bajo el gobierno de Allende se expropiarían casi 5,5 millones de hectáreas. (Cuadro No. 1).

Las ideas de igualdad, justicia y equidad, defendidas por el famoso filósofo católico francés Jacques Maritain, líder del humanismo cristiano y del concepto del bien común, fueron apoyadas con mucha fuerza por los jóvenes líderes de la Democracia Cristiana (DC). Más tarde, algunos líderes más revolucionarios se alejaron de las ideas matrices de Maritain, produciéndose un quiebre en la DC que dio origen al MAPU. En éste se enroló Jacques Chonchol, quien dirigía el INDAP bajo Frei y posteriormente se transformaría en ministro de Agricultura de Salvador Allende.

Con la Unidad Popular en el poder se aceleró el proceso de "expropiación" de predios de forma rápida, drástica y masiva, como lo proponía Chonchol. La determinación de la condición de predios mal trabajados pasó a ser decisión irrefutable de los funcionarios de gobierno (Cuadro N° 2). Lo que en el origen pretendía indemnizar a las víctimas de las expropiaciones, se transformó en un proceso de toma de control de los predios por parte del Estado. La ley contemplaba algunos pagos a través de los llamados bonos CORA, pero dada la inflación reinante y las cláusulas de reajustabilidad insignificantes, los valores pagados por los predios expropiados fueron mínimos.

Lo que inicialmente esperaban los campesinos era que la Reforma Agraria les permitiría ser propietarios, cuestión que definitivamente no ocurrió. El esquema de expropiaciones llevó a la instauración de un modelo de Asentamientos Campesinos en que el dueño de la tierra y del agua era el Estado. Los líderes



Fuente: Libro Chile 1810-2010: La República en Cifras de José Díaz, Rolf Lüders y Gert Wagner, Ediciones UC, 2016.

Cuadro 4. Tarifas de protección efectiva por sector

| | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| Agricultura | -21 | -7 | -1 | -0,3 | 2 | 4 |
| Minería | -32 | -15 | -2 | 1 | 2 | 4 |
| Industria | 49 | 32 | 19 | 13 | 7 | 4 |
| No Transable | -13 | -10 | -7 | -5 | -4 | -3 |

Fuente: Documento de Trabajo Nr.94 del CIEUC, de Cristián Aedo y Luis Felipe Lagos, de agosto de 1984, titulado Protección Efectiva en Chile 1974-1979.

de cada Asentamiento, con escasa preparación, reducido capital y una economía en caos, no fueron capaces de lograr eficiencias productivas en sus predios. En la mayoría de los casos, los campesinos liquidaron los stocks de productos, ganado y otros bienes, en un intento por autoabastecerse, pero con pésimos resultados económicos.

Un análisis sereno, tras 50 años de la promulgación de la Ley N.º 16.640, nos lleva a concluir lo siguiente:

1- La Reforma Agraria no hizo propietarios. Los aproximadamente 40.000 nuevos parceleros recibieron sus títulos de propiedad durante el Gobierno Militar, durante la llamada "contrarreforma", en que se devolvió, además, aproximadamente 1/3 del total "expropiado" a sus propietarios originales.

2- Todos los indicadores económicos muestran que el despegue de la agricultura de exportaciones agrícolas chilenas se inició tras la apertura de la economía al exterior, la eliminación de los precios fijados por el Estado y la recuperación de los predios agrícolas desde el Estado a propietarios individuales. (Cuadro N.º 3).

3- El estado de pobreza en que se encontraba el mundo rural, antes de la Reforma Agraria, no era responsabilidad de los agricultores sino, más bien, de gobiernos ineficaces que no supieron dar respuesta a las demandas del campo chileno. Los gobiernos de turno subsidiaron sistemáticamente a la industria, en desmedro de los productores agrícolas. (Cuadro N.º 4).

4- Las carencias en educación, infraestructura de caminos, electricidad, agua potable, etc., no eran responsabilidad de los "latifundistas", sino más bien de un Estado ineficiente.

5- Los inquilinos que vivían y trabajaban en los campos chilenos tenían un mucho mejor nivel de vida que la mayoría de los trabajadores habitantes de los suburbios de las grandes ciudades. Sí, es efectivo que en el campo chileno circulaban muchos trabajadores pobres en busca de oportunidades, mas ellos por lo general no eran inquilinos arraigados en un predio agrícola.

6- La Reforma Agraria, que pudo llevarse adelante con criterios

técnicos, se politizó, ideologizó y condujo a una profunda división entre los chilenos, cuestión que más tarde afectaría no solo al campo chileno sino a toda la sociedad.

7- La agricultura chilena atraviesa por una etapa de crecimiento sostenido, con volúmenes de exportaciones relevantes con respecto al PIB y con perspectivas muy favorables.

8- Las recientes modificaciones al Código de Aguas, más otras en trámite legislativo, constituyen una preocupación y una incertidumbre para el sector agrícola, toda vez que se pretenden cambiar derechos de agua permanentes por concesiones indefinidas. Este tema afecta las valorizaciones de los predios, los planes de inversión, el acceso a créditos, aspectos vinculados con transferencias de derechos, temas hereditarios y las expectativas del mundo campesino.

9- Las malas reformas pueden tener efectos prolongados en las condiciones de vida de los ciudadanos. El caso de la Reforma Agraria Chilena debería ser analizado con objetividad. Durante este año 2017, a 50 años de la promulgación de la Ley 16.640, las principales víctimas de esta reforma fueron deliberadamente marginadas de la discusión no solo por el gobierno actual, sino también por universidades y centros de estudio. Esta realidad da cuenta de una falta de pluralidad en la discusión pública.

10- El tamaño de los predios agrícolas chilenos en la actualidad no es muy diferente al que tenían antes de la Reforma Agraria. La excepción la constituyen pequeños parceleros, quienes en su mayoría, por falta de escala y de eficiencia, han terminado vendiendo a agricultores o sociedades agrícolas, generándose predios de mayor tamaño.

SOBRE EL AUTOR



Andrés Montero J.
Ingeniero Comercial, Universidad de Chile
MA en Relaciones Internacionales.
The Fletcher School, Tufts University
Agricultor de Longaví
Consejero Nacional SNA