

# APUNTES SOBRE LA REFORMA AGRARIA CHILENA

JOSÉ CALDERÓN

## ANTECEDENTES

DURANTE LOS AÑOS transcurridos entre la independencia de España y la gran crisis de 1929, la economía chilena estuvo dominada por tres grupos de presión de importancia fundamental. En primer lugar estaban los exportadores mineros del norte del país; luego estaban los exportadores agropecuarios del sur, y finalmente las grandes firmas importadoras.

Entre estos tres grupos de presión existía absoluto acuerdo respecto a la política económica que debía seguir el país. No había ningún otro grupo que pudiera desafiar su poder económico, político y social, y entre los tres dominaban totalmente la vida nacional: desde los afanes municipales, hasta las representaciones diplomáticas, la legislación económica y las carreras de caballos.

Los exportadores agropecuarios eran decididamente librecambistas. Colocaban su trigo y harina en Europa, California y Australia. Vestían a sus huasos con ponchos de bayeta inglesa; montaban en sillas fabricadas por los mejores talabarteros de Londres; consumían champaña de verdad e iluminaban sus mansiones con lámparas florentinas. Por la noche se acostaban entre sábanas de hilo irlandés y se abrigaban con frazadas de lana inglesa. Sus camisas de seda venían de Italia, y las joyas y adornos de sus mujeres, de Londres, París o Roma.

Para estos hacendados, pagados en libras esterlinas, la idea de gravar las exportaciones o de imponer derechos proteccionistas sobre las importaciones era sencillamente digna de un manicomio. Si Chile quería industria propia para producir bayeta, muy bien, que la tuviera, pero que produjera paño de tan buena calidad y a tan bajo precio como el inglés; de otra manera el proyecto era una estafa.

Por estas razones, de solidez intachable, el minero del norte y el hacendado del sur presionaban sobre el gobierno para que Chile mantu-

viera su política económica librecambista".<sup>1</sup> El poder político de los agricultores latifundistas empieza a declinar gravemente en el periodo de la gran crisis, cuando el país debe optar por un régimen proteccionista y desarrollar la industria nacional.

#### LAS GRANDES ETAPAS DE LA REFORMA AGRARIA CHILENA

En el país se empieza a hablar de reforma agraria en la década del 30, con la ascensión al gobierno del Frente Popular; sin embargo, el peso de la inercia del latifundio es de tal naturaleza que sólo a principios de la década de los sesenta pueden implementarse las primeras políticas de cambio del sistema de tenencia.

La estrategia de desarrollo que impulsa el Frente Popular, coalición de centro-izquierda, se fundamenta en un desarrollo industrial acelerado en torno a los sectores energético (electricidad y petróleo), siderúrgico y minerometalúrgico. Aunque el sector agrícola pasa en los años cuarenta a ser importador neto, en aquel periodo no se da suficiente importancia al deterioro agropecuario confiando, tal vez en demasía, en la capacidad productora de divisas del cobre y otros minerales.

A pesar de que este modelo de desarrollo industrial hacia adentro se continúa con creciente protección y participación estatal hasta los años cincuenta, el debate sobre el problema agrícola se hace cada día más amplio en la medida en que se agrava el déficit y continúa la tendencia creciente de la importación de alimentos.

La preocupación por la crisis agraria rebasa los círculos técnicos y académicos, y pasa a ser un tema de interés público en el cual se polarizan dos posiciones políticas:

La primera sustenta la tesis de que la agricultura ha sido conscientemente destinada a financiar el desarrollo industrial del país, por lo cual ha sido discriminada en los términos de precios y otros estímulos económicos. Esta política de intercambio desigual entre sectores ha sido la causa fundamental del estancamiento agrícola.

La posición contraria sostiene que sí ha habido estímulos económicos para los productores agropecuarios, pero que éstos, por limitaciones de carácter estructural, han sido incapaces de responder favorablemente a los incentivos económicos. Esta corriente arguye que la concentración de más del 70% de la tierra en manos de menos del 5% de los propietarios del país es la causa fundamental del deterioro, ya que el latifundio ahí constituido es por definición ineficiente en el empleo de los recursos.

<sup>1</sup> Textos extraídos de Claudio Véliz.

En ambas tesis hay elementos de verdad. Es cierto que el Estado, a través de la política de precios agrícolas oficiales, trata de frenar la inflación que ha acompañado el desarrollo nacional durante los últimos 30 años, fijando a los productos de consumo masivo (trigo, leche, arroz) niveles de precios artificialmente bajos con respecto a la estructura general.

Sin embargo, también es cierto que para los productores que operan libremente en el mercado (la gran mayoría) no existe esta restricción. Además, la agricultura recibe cuantiosas bonificaciones fiscales a través del crédito barato, los insumos subvencionados y un régimen privilegiado de impuestos.

Lo cierto es que el latifundio, estructura dominante de tenencia hasta los años sesenta, mantiene el monopolio sobre la tierra y no reacciona frente a los incentivos económicos que propicia el Estado. Pero un cierto sector minoritario de capitalistas, generalmente de origen urbano, empieza en los años cincuenta a apropiarse de pequeñas y sobre todo medianas propiedades agrícolas, y en ellas concentran nuevas inversiones, captando el crédito bonificado, beneficiándose de los bajos salarios y aprovechando las ventajas tributarias que concede el Estado a la agricultura. Este último estrato de productores sí reacciona, y con mucha flexibilidad, ante las políticas de estímulo.

La única limitante que los nuevos empresarios agrícolas emergentes encuentran para extender sus empresas es la escasez del mercado de tierras que sigue monopolizado por los latifundistas.

En 1962, el gobierno de Alessandri, en el clima de reformas ambientado por la Alianza Para el Progreso y presionado por la opinión pública y sobre todo por las organizaciones obreras y campesinas, lanza la ley 15 020, que fue denominada por los propios campesinos como la "Ley del macetero", porque detrás de ella no existía ninguna intención de realizar una reforma agraria y sólo pretendía ser un calmante para sectores descontentos cuyas manifestaciones crecían en fuerzas.

#### LA REFORMA AGRARIA DE FREI

En 1964, la Democracia Cristiana se propone, con la candidatura de Frei, realizar una reforma agraria ambiciosa que permitiese hacer propietarias a 100 000 familias campesinas, es decir a casi un tercio de las existentes en el país. El proyecto demo-cristiano tiene dos motivaciones fundamentales:

- 1) Abrir un frente de apoyo amplio al partido entre los 750 000 traba-

jadores del campo (1/3 de los trabajadores del país), que tradicionalmente habían sido impedidos de organizarse a través de las vías legales y la represión violenta. El campesinado era un sector casi virgen en términos de trabajo político; sólo existía una incipiente labor de la izquierda a nivel nacional, aunque fuerte en ciertas localidades y ciertos movimientos campesinos ligados a la Iglesia Progresista, que la Democracia Cristiana se propone constituir en plataforma de lanzamiento de su proyecto masivo. En 1964 sólo existían 1 648 campesinos legalmente organizados en sindicatos.

2) Elevar la producción agropecuaria sobre la base de brindar todo el apoyo del Estado al moderno sector capitalista emergente que sustituya lentamente al latifundio dominante e ineficiente.

En términos más amplios, la política agraria que desarrolla la Democracia Cristiana se inscribe en un proceso reformista que postula la integración de los sectores más marginados de la sociedad chilena, desconociendo la lucha de clases que opone irreconciliablemente a explotados y explotadores, y por lo tanto dirigiendo sus esfuerzos políticos hacia los no organizados: campesinos y pobladores de los barrios periféricos a las grandes ciudades. Los conflictos que provoca la organización de los campesinos y la reforma agraria enfrentan al gobierno con el eslabón más débil de la burguesía nacional, los viejos terratenientes aislados en la primera fase del gobierno de las organizaciones de clase más representativas de la alianza entre la burguesía nacional (industria, banco, construcción, y minería) y el imperialismo.

Durante el gobierno de Frei se Expropiaron:

<i>Núm. de predios:</i>	1 408
<i>Hectáreas: Riego</i>	290 601
Secano arable	368 505
Secano no arable	2 905 448
Total	3 564 554

—La superficie expropiada al latifundio durante el periodo 1965-70 representó el 15.1% de la superficie total del país.

—El número de familias beneficiarias en las tierras expropiadas fue de 26 811, muy diferente de la meta prefijada, y equivalente a alrededor del 7% de las familias campesinas del país.

—El número de trabajadores instalados en las tierras expropiadas fue de 36 890, es decir cerca del 5% de los trabajadores agrícolas de Chile.

La Reforma Agraria de Frei fue parcial y contradictoria con el desarrollo de los otros sectores de la economía, que no sólo no sufrieron cam-

bios estructurales sino que fortalecieron su carácter capitalista, monopólico y dependiente.

La producción agropecuaria durante el periodo 65-70 tuvo un crecimiento promedio cercano al 3% anual, superior al promedio de los últimos 30 años (1.8%) y al promedio de los últimos 10 años (2.4%). Este mayor crecimiento se debe en parte importante al esfuerzo de los campesinos de los asentamientos que hicieron producir los latifundios abandonados sometidos a expropiación, pero también al desarrollo de un nuevo sector capitalista que se hace cargo de los rubros más rentables de la agricultura chilena, donde el Estado había concentrado sus incentivos. Rubros tales como: cerdos, aves, frutales y leche.

A pesar del carácter limitado de la Reforma Agraria y de los cambios introducidos por el gobierno democristiano en las estructuras socioeconómicas del país, es indudable que la derecha chilena acusa el golpe y teme una nueva etapa de continuidad política que permitiría profundizar los cambios iniciados. Es así como la Reforma Agraria pasa a ser el gran obstáculo político que separa en forma tajante a la Democracia Cristiana de la derecha más tradicional y se transforma en uno de los argumentos fundamentales para diferenciar dos candidaturas presidenciales para el año 70, la de Alessandri y la de Tomic, lo que en definitiva permite el triunfo del abanderado de la izquierda, Salvador Allende.

#### LA REFORMA AGRARIA DE ALLENDE

En 1970, las candidaturas de Tomic y Allende (que en conjunto alcanzan el 65% de la votación nacional) coinciden en que debe hacerse una reforma agraria masiva, profunda y rápida, que termine definitivamente con el latifundio. El triunfo de Allende asegura la ampliación de la Reforma Agraria, y se plantea un programa para terminar en dos años con todas las tierras del latifundio, que hasta 1965 representaban el 50% de este recurso nacional, en manos de sólo 5 000 latifundistas.

El gobierno popular concebía la Reforma Agraria, no como un proceso aislado, sino inserta en un programa antimperialista, antimonopólico y popular, que en su conjunto aseguraba un desarrollo de acuerdo a los intereses nacionales y populares con una perspectiva socialista.

Es así como la Reforma Agraria se propone expropiar el latifundio, transformar las relaciones campo-ciudad a través de un sector agroindustrial de propiedad social, lograr un rápido desarrollo de las fuerzas productivas que aumente la producción agropecuaria y el fortalecimiento

del movimiento campesino, que es la fuerza fundamental en la que se sustenta el proceso.

La definición de latifundio que se utilizó para desarrollar las expropiaciones era la contemplada en la legislación de Reforma Agraria aprobada en el régimen de Frei, es decir los predios mayores de 80 hectáreas de riego básico.

En términos autocríticos podríamos afirmar que se cometió un grave error político en la formulación de objetivos y sobre todo en la aplicación de la Reforma Agraria, error que consistió en no saber definir con precisión a los enemigos principales, los grandes terratenientes, y aislarlos, en la práctica, de los miles de pequeños propietarios cuyo apoyo era básico para la realización del programa popular, antimperialista y anti-monopólico.

En efecto, tanto por la vigencia de concepciones diferentes sobre el carácter de la Reforma Agraria en el seno de la Unidad Popular, como por la inadecuación política de las definiciones de la legislación vigente, el latifundio pasó a ser una categoría amplia y difusa en la cual se comprendieron grandes, medianos y a veces pequeños agricultores, dependiendo del criterio de los que operaban la Reforma Agraria.

Esta indefinición, unida a la falta de políticas diferenciadas destinadas a cohesionar y atraer a los pequeños agricultores, provocó un alejamiento de este sector de las filas populares y su neutralidad o incorporación a la alianza de los enemigos del gobierno.

El programa de expropiaciones, en términos cuantitativos se cumple en gran parte; a fines de 1972 se habían prácticamente traspasado todas las tierras del latifundio legal a campesinos.

El ritmo de la Reforma fue el siguiente:

Año	Predios expropiados	Superficie expropiada			Total	Familias
		Riego	Secano arable	Secano no arable		
1971	1 374	177 481.4	370 789.2	1 478 450.1	2 036 729	16 064
1972	2 189	211 977.2	302 474.0	2 498 236.5	3 012 687	17 601
1973	830	49 989.9	91 246.2	587 842.8	729 078	5 034
Total:	4 393	539 448.5	764 509.4	4 564 529.4	5 778 487	38 699

Las familias residentes son incrementadas a cerca de 45 000 con la incorporación de campesinos pobres a las tierras expropiadas, y el número de trabajadores que laboran en el sector reformado alcanza a 55 000 durante el gobierno de Allende.

La Reforma Agraria de ambos periodos, Frei y Allende, cubre 4 861 827 hectáreas, de las cuales 730 050 fueron de riego y 1 366 575 de secano cultivable. Esta superficie representa el 40% del total de la superficie nacional. En cuanto a familias y trabajadores incorporados al sector reformado, ascienden a cerca de 72 000 familias, con 92 000 trabajadores permanentes, representando estos últimos el 13% de los trabajadores agrícolas.

También cabe destacar la creación de los Consejos Comunales Campesinos que fortalecen la organización y participación campesina; la creación de las empresas verticales de industrialización y comercialización agrícola y el desarrollo de un fuerte programa de inversiones productivas en las tierras expropiadas.

Durante el Gobierno Popular la burguesía y el imperialismo hicieron todo lo posible por obstaculizar la producción agropecuaria y, sobre todo, impedir la distribución de alimentos a las mayorías desposeídas que se veían beneficiadas por la profunda redistribución del ingreso.

El itinerario de esta guerra criminal en contra de la alimentación del pueblo tiene tres fases bien marcadas:

1) En 1971, recién iniciada la tarea del nuevo gobierno, la reacción agraria se dedica a liquidar masivamente sus inventarios, especialmente ganado, por la vía de la matanza de hembras y el contrabando a Argentina. Al mismo tiempo paralizan las nuevas inversiones y empiezan a crear un clima de desconfianza y terror entre los pequeños agricultores e incluso campesinos pobres.

2) En 1972, como el resultado del año agrícola fue favorable, en gran medida debido al esfuerzo de los campesinos, se organizan conjuntamente con otros gremios como el de los camioneros y paralizan, en octubre de 1972, todo el transporte terrestre, con lo cual, además de producir grandes pérdidas directas en leche y hortalizas especialmente, impiden el transporte de semillas, combustibles y fertilizantes para las siembras de primavera recién iniciadas. Éste fue un golpe muy duro a la producción agrícola, ya que el invierno había sido anormalmente lluvioso y se esperaba recuperar en primavera lo no sembrado. Los campesinos no paran y tratan de superar los obstáculos de la reacción, pero la cosecha 72-73 resulta seriamente dañada, principalmente en los alimentos fundamentales como trigo, aceite, arroz y azúcar de remolacha.

3) En 1973 en medio de un invierno difícil, durante agosto, lanzan otro paro nacional destinado ahora sí a decidir el golpe militar. La siembra de invierno se realiza en este clima con un enorme éxito ya que se logran sembrar cerca de 600 000 hectáreas de trigo y raps, los principales cultivos de invierno, es decir casi un 50% más que en 1972.

La campaña de siembras 73-74 fue una gran batalla política, con movilización del gobierno, los partidos, la CUT y desde luego los campesinos. Cuando se inicia el paro del transporte y del comercio en agosto de 1973, el presidente Allende junto a gran parte de sus ministros asume personalmente la dirección de la campaña, y constituye un comando operativo de siembras. El transporte de semillas, fertilizantes y combustibles, la descarga de los barcos y ferrocarriles y la distribución a los campesinos, la realizan cientos de brigadas de voluntarios que en un número cercano a 10 000 se entregan a esta tarea durante todo el paro y hasta el día del golpe, día que a muchos encuentra en campaña.

La producción agrícola durante los años 71-72-73 alcanzó los siguientes valores:

<i>Cultivos</i>	1970-1971		1971-1972		1972-1973	
	<i>E°</i>	<i>Índice</i>	<i>E°</i>	<i>Índice</i>	<i>E°</i>	<i>Índice</i>
Anuales	3 050	110.3	2 908	105.2	2 092	75.6
Frutales	1 338	123.1	1 448	133.2	1 557	143.3
Viñas	936	115.8	1 075	133.0	1 015	125.5
Hortalizas	2 012	109.0	2 304	125.0	2 158	117.3
Pecuarios	4 911	107.9	4 894	107.5	4 740	104.2
Total	12 247	110.9	12 631	114.3	11 562	104.7

NOTA: Valor de la producción agrícola en millones de escudos de 1971. Índice 100 = 65-69.

Como se observa en el cuadro, durante los años 71-72 hubo un crecimiento de la producción, y en 1973 una caída, pero aún en ese año el índice es superior a los niveles alcanzados en el quinquenio 65-70 del gobierno de Frei.

La campaña 73-74 fue en gran parte definida durante el último invierno y la iniciación de la primavera que correspondió al gobierno de Allende; hoy día la Junta pretende atribuirse el éxito de la cosecha recién terminada, en circunstancia de que los que la apoyan hicieron lo posible para impedir su realización.

#### EL FASCISMO EN EL CAMPO

La intención de la Junta es deshacer la Reforma Agraria, volviendo a los niveles previos a 1965 y desconociendo el proceso desarrollado durante diez años,

La política clasista de la Junta Militar trató a los campesinos como enemigos, desde la misma hora en que el golpe se consumaba. No podía ser de otra manera. La alianza del imperialismo con los militares y la burguesía se manifiesta sin equivocación e implacable contra los trabajadores y sus conquistas.

El día 11 de septiembre muchos dueños de fundos celebraron su victoria; se pusieron de inmediato a las órdenes de los militares, varios vistieron uniformes y recibieron armas para "limpiar los campos infectados de extremistas" y colaboraron en la localización de dirigentes sindicales y en sus asesinatos.

Tres son los caminos trazados para destruir la Reforma Agraria:

a) *Devolución de fundos*

Aun cuando, como es natural, no hay información estadística exacta, por estudios realizados en las provincias de Aconcagua, Valparaíso y Cau-tín, se estima que se ha quitado a los campesinos y devuelto a los ex latifundistas entre el 35% y el 40% de toda la tierra expropiada en el país, incluyendo tierra expropiada por el gobierno de Frei. Un caso ejemplar es el del primer ministro de Agricultura, coronel Crespo, cuya primera y casi única acción fue devolverse su propio fundo, expropiado en parte, por abandono, durante el gobierno de Frei y terminado de expropiar durante el gobierno de Allende.

Los predios son devueltos en las siguientes formas:

- simplemente devolviendo la totalidad del predio, so pretexto de que la expropiación no se había ceñido a cauces legales, criterio calificado por los tribunales militares. Desde luego que el motivo es falso ya que cualquier imperfección legal de la expropiación servía para que el propietario la anulara ante los bien dispuestos tribunales agrarios, enemigos declarados del gobierno de la UP.
- reconociendo derecho a todos los propietarios expropiados y entregándole a cada uno 80 hectáreas de riego básico o su equivalente. Incluso la ley de Frey no reconoce, este derecho sino como una excepción en aquellos casos de predios superiores a 80 hectáreas de riego básico y buena explotación.
- pagando las indemnizaciones que el Estado debe a los propietarios expropiados con tierras arrebatadas a los propios campesinos; procedimiento no contemplado por ninguna ley.

### b) *Asignación individual*

Las tierras expropiadas no devueltas se están asignando rápidamente en parcelas individuales, desconociendo y destruyendo toda la experiencia cooperativa y colectiva de los ocho años de Reforma Agraria, inutilizando gran parte del capital y la infraestructura común de las organizaciones campesinas y creando un nuevo minifundio dependiente del fortalecido capitalismo nacional y extranjero.

Esta asignación individual, de por sí destructiva, se presenta con tres agravantes:

- la tierra constituye un mercado libre, y por tanto las parcelas pueden ser vendidas y reconstituido el antiguo latifundio.
- para facilitar lo anterior, a los campesinos se les cobra un altísimo precio por la tierra asignada, con la teoría de que no debe protegerse al empresario ineficiente.
- la asignación es hecha para aquellos campesinos que cuentan con el visto bueno del SIM (Servicio de Inteligencia Militar).

### c) *Papel del Estado*

De acuerdo al obsoleto principio de la subsidiariedad del Estado, las responsabilidades que éste asumía frente a los campesinos del sector reformado (distribución de insumos, importación de maquinarias y ganado, concesión de créditos, asistencia técnica, comercialización y almacenamiento de productos, etc.), corresponden ahora a cooperativas regionales de carácter integrado no clasista. Es decir el Estado propicia y ayuda, con la fuerza militar, a que los campesinos del sector reformado formen parte obligatoriamente de las cooperativas del capitalismo agrario para que ahí reciban sus "servicios".

A esto habría que agregar todo lo que se ha hecho para amedrentar y quebrar la fuerza de los 300 000 campesinos organizados que habían en el país. La disolución por la fuerza de los sindicatos, los asesinatos, las torturas y el encarcelamiento de dirigentes y trabajadores del campo son la vía más directa con que se pretende anular cincuenta años de luchas campesinas.

La Junta Fascista, último recurso del sistema capitalista para detener los avances del pueblo, pretende a través de la represión al movimiento campesino crear las condiciones de disciplina laboral que faciliten una rápida acumulación capitalista, eliminando incluso la capacidad de lucha reivindicativa de los asalariados.

Por otra parte, el imperialismo, la gran burguesía monopólica y la gran burguesía agraria requieren asegurar su permanencia en el poder y para ello desarrollar una política de alianza que les permita lograr un apoyo de masas. En esa dirección se mueve hoy día la Junta Fascista en el sector agrario, buscando el apoyo de las capas medias y de la pequeña burguesía. Para ello trata de imponer una ideología que “trascienda la lucha de clases”, que contenga un proyecto social unificador que destierre para siempre “el odio de clases”: el nacionalismo.

La otra faceta de la acción política de la Junta en el campo es aquella que se manifiesta en la asignación individual de parcelas a campesinos escogidos; esta política pretende atraer a las capas más vacilantes como base de apoyo político de la dictadura en el campo.

Sin embargo, en su conjunto, la política agraria desarrollada por la Junta sólo beneficia a la gran burguesía agraria y lleva consigo violentas contradicciones con las otras capas que forman la agricultura chilena, contradicciones que no son posibles de superar con la asignación individual de tierras marginales y el marco ideológico que pretenden imponer. Es así como la dictadura ha sido incapaz de mantener en la agricultura el frente político que la llevó al poder, y, hoy día, el apoyo más firme para sustentar su política lo constituye el SIM y las organizaciones patronales de los latifundistas.