

REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL EN CHILE (*)
“Mejoramiento de la Economía Social de los Predios”

Fernando Baeriswyl R., Ingeniero Agrónomo MSc.
Ángel Sartori A., Médico Veterinario.
José Guzmán V., Ingeniero Agrónomo.
Francisco Larenas B., Periodista

**CONTEXTO HISTÓRICO DE LA
REFORMA AGRARIA EN AMÉRICA LATINA**

En la década de los 50 numerosos países de Latinoamérica contaban con una excesiva concentración de tierras en manos de pocos propietarios, amplios sectores rurales con altos índices de pobreza, grandes masas de asalariados agrícolas analfabetos y con sistemas laborales injustos, sumado a bajos índices de producción y productividad agrícola.

Partiendo de este diagnóstico regional, se dio inicio a numerosos procesos de Reforma Agraria. Las iniciativas de transformación sobre la propiedad de la tierra tuvieron su impulso por las políticas propiciadas por Estados Unidos en el marco del programa Alianza para el Progreso, como una forma de responder a las demandas económicas y resentimiento que invadían el continente americano. Se intentaba frenar el descontento social y la pobreza que traía aparejada la mala distribución de la tierra. A su vez, el contexto político estaba enfocado a frenar de alguna manera el comunismo que se propiciaba desde Cuba. No todos los países efectuaron Reforma Agraria.

En el marco de este proceso ocurre la primera modernización del agro. Algunos teóricos del periodo postulan que el apoyo de la Alianza para el Progreso respondía a un intento de reacción al proceso de revolución cubana, cuyos objetivos eran realizar transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra y en el régimen del latifundio y minifundio, como forma de evitar futuros conflictos que significaran apoyo a las ideas socialistas y lograr un fortalecimiento de la burguesía agraria.

Los estudios, que utilizaron este enfoque económico, intentaron amoldar la realidad campesina a marcos conceptuales establecidos de antemano, lo que no permitió advertir las grandes heterogeneidades y desigualdades que existían dentro de las poblaciones rurales, no sólo entre éstas y la capital, sino dentro de sí mismas.

En este modelo se aprecia una homologación entre el concepto de campo y el de rural, que está presente en las concepciones clásicas de las ciencias sociales en América Latina. De hecho, la idea de desarrollo sostenida por la Alianza para el Progreso, y hegemónico en estas latitudes hasta mediados de los '60, asociaba la noción de progreso con una dirección de cambios que iban desde lo rural hacia lo urbano, en un proceso de transformación estructural que significaría tanto el crecimiento de sectores industriales como la

urbanización de la vida moderna. El impulso de este proceso significó la desvalorización de lo rural, que pasó a ocupar un papel residual en el desarrollo. Más aún, se llegó a considerar que un país era más desarrollado mientras más alto fuera el grado de urbanización de su población.

CONTEXTO HISTÓRICO DE LA REFORMA AGRARIA EN CHILE

Los procesos históricos, que dicen relación con la tenencia de la tierra en Chile, se inician en los años 40 por medio de la Caja Agraria de Colonización, que dividió y entregó tierras individuales en la Patagonia. El manejo en la entrega de tierras fue cuestionado en su momento por realizar la selección de los futuros propietarios a través del poder político de la época.

Un factor que favoreció a la reforma fue el apoyo que la Iglesia Católica dio a las políticas gubernamentales, al ser la primera institución que voluntariamente entregó sus tierras a los campesinos. Con esta actitud, el cardenal Raúl Silva Henríquez enviaba un mensaje al país respecto de la necesidad de efectuar las reformas de la propiedad de la tierra, haciendo una fuerte crítica a la llamada “reforma de macetero” impulsada por el Presidente Alessandri y se desprende de parte importante de sus tierras a favor de sus trabajadores. Así, 5 de Mayo de 1962, el Cardenal anuncia que la Iglesia chilena entregará tierras en un proceso de Reforma Agraria.¹ En ese tiempo también el Episcopado da a conocer también la Pastoral Colectiva “La Iglesia y el Problema Campesino”.

Durante el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), elegido con el apoyo de la clase alta chilena y presionado por los acuerdos de Punta del Este, en Noviembre de 1962 se dicta la Ley N° 15.020 de Reforma Agraria, que en su oportunidad fue denominada por la oposición política como “reforma agraria de macetero”, por su escasa significación en el proceso de distribución social de la tierra. Se estima que esta reforma fue un manejo político para acceder a los apoyos financieros estadounidenses, condicionados a una mayor preocupación de los gobiernos por los sectores rurales de sus naciones, situación coherente con los conceptos sostenidos por la Alianza para el Progreso.

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970), a los pocos meses de su gestión, se inicia un nuevo proceso de Reforma Agraria, dictando una ley que permitió la expropiación del latifundio y de los predios mal trabajados, entregándolos a los campesinos de manera asociativa. Esta ley permitió desarrollar una profunda

¹ “Reforma Agraria del Arzobispado de Santiago”- Gonzalo Arroyo- Revista mensaje N° 112- Septiembre 1962..

“INPROA: Modelo para una Reforma Agraria”- Alejandro Magnet- Revista Mensaje N° 131- Agosto 1964.

“Reforma Agraria en Chile- Experimento en cuatro fundos de la Iglesia”- William Thiesenhusen- Instituto de Economía y Planificación- Universidad de Chile- Santiago- 1968.

modernización, creando servicios de apoyo que incluso persisten hoy, tal como Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), dando un especial impulso al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP); junto a otros que ya no existen como la Corporación de Reforma Agraria (CORA), ICIRA, entre otros.

En esta época, las políticas impulsadas para el manejo de los recursos naturales y el agua de riego, la sindicalización campesina, los planes de alfabetización, etc, permitieron dar un contexto global al proceso.

El Gobierno de Frei se caracterizó por la apertura, legalización, crecimiento y fortalecimiento de la organización campesina, en sindicatos y cooperativas, y por el inicio del proceso de Reforma Agraria. En este período, durante 1967, se dictan las leyes 16.625 de Sindicación Campesina y 16.640 de Reforma Agraria.

Por medio de una cotización obligatoria a los salarios, que pagaban los empleadores y los trabajadores, la Ley de Sindicación Campesina otorgó financiamiento a las organizaciones sociales. Los aportes de los trabajadores iban al sindicato; y los que correspondían a los patrones se destinaban a un fondo especial para financiar las Federaciones y Confederaciones, además del Fondo de Educación y Extensión Sindical (FEES)¹

Las expropiaciones realizadas alcanzaron a 1.408 predios con 3.564.580 HA (un tercio de la expropiación total)². En este período se habrían constituido 826 asentamientos, con 6.019 socios que representaban 20.811 familias asentadas.³



La argumentación para impulsar las medidas se expresaba en que crecimiento de la producción agrícola era inferior al aumento de la población y a la demanda interna por alimentos. Además, la concentración de la tierra era muy desigual, lo que se expresaba en

² “DIAGNOSTICO DE LA REFORMA AGRARIA CHILENA”- Barraclough/ Fernández- Siglo XXI-1974.

³ Datos de CORA- Dirección de Planificación y Contaduría.

que el 4% de los propietarios tenía el 80% del total de suelos agrícolas, manejándolos con baja inversión y mala productividad.

Durante el gobierno del Presidente Salvador Allende (1970-1973) se continuó el proceso de profundización de la Reforma Agraria, con énfasis diferentes en cuanto a la tenencia final de la propiedad, debido al modelo de mayor primacía del Estado. En esta época se producen grandes conflictos entre los campesinos y los dueños de la tierra.

Toda la política agraria de este período puede sintetizarse en cinco puntos:

- Ⓣ Modificación del sistema de tenencia de la tierra.
- Ⓣ Modificación del sistema de interrelaciones económicas entre la agricultura y el resto de la economía.
- Ⓣ Participación campesina en el proceso de cambios.
- Ⓣ Reorientación de la estructura productiva.
- Ⓣ Superación de la postergación y segregación de grupos significativos como la población indígena y los comuneros del Norte chico (IV Región actual).

Entre 1971 y 1973, se expropiaron 4.401 predios con 6,6 millones de hectáreas.⁴

Durante esta etapa, la Reforma Agraria buscaba pasar de una agricultura extensiva a otra intensiva, persiguiendo la productividad basándose en la ciencia y la tecnología impulsadas por el Estado. Lo que no sólo apuntaba a generar modificaciones en los patrones de cultivos, sino que pretendía impulsar una nueva sociedad, una sociedad industrial, lo que significaba modificar el imaginario colectivo del campesinado, romper sus dependencias hacia el patrón para contribuir, en la década de los '70, a la formación del "hombre libre".

Lo paradójico de este proceso es que pretendía, como fin último, la emancipación de las conciencias, que la dependencia del campesinado fue rota sólo con una reforma de tipo político, económico y social, generada fuera de la sociedad campesina. En el corto plazo, dicho proceso trastocó la sociabilidad y el proceso de construcción de identidad del campesinado, lo que impactó en la historia reciente cuando las transformaciones estructurales del campo se agudizan.

La parcelación de la tierra produjo un quiebre con la forma tradicional de vida del campesinado. El resultado más palpable de este proceso fue el distanciamiento de la comunidad, separación que asumió formas económicas y políticas, y que, en términos generales, ocurrió principalmente por la falta de un referente común en las relaciones sociales.

⁴“LA REFORMA AGRARIA EN CHILE 1964- 73”- Jacques Chonchol- Trimestre Económico- vol. 43- Julio- Septiembre- N° 171- 1976.

“LOS CAMPESINOS “BENEFICIARIOS” DE LA REFORMA AGRARIA CHILENA: ANTECEDENTES, DIFERENCIACION Y PERCEPCION CAMPESINA”- Sergio Gómez- Estudios Rurales N° 1- Enero- Abril- 1981.

Sin embargo, el Estado asume el rol paternalista del antiguo patrón, actuando así, como un factor de cohesión social y representando para el campesinado una entidad autónoma con la cual se dio una alianza que revivió la antigua dependencia.

El golpe de estado del 11 de septiembre de 1973, que instauró la dictadura de Augusto Pinochet, con el propósito de restablecer el latifundio paralizó la consolidación del proceso de Reforma Agraria iniciado, propiciando medidas tendientes a favorecer el individualismo productivo de las tierras; la eliminación de los asentamientos y la reducción de los predios, por el temor a la organización de los campesinos.

Con el advenimiento de la dictadura, se instaura un nuevo modelo de desarrollo a través del ajuste neoliberal realizado en la década de los '80. Esta modificación significó un remesón no sólo para el funcionamiento de la economía, sino que también para los principios de integración social, que eran hasta ese entonces el trabajo seguro y de por vida, el Estado y la participación política, es decir, la vida social organizada en torno a referentes comunes.

Dichos cambios fueron impuestos a través de la represión y la desarticulación de la sociedad civil organizada, reemplazando al agotado modelo de desarrollo hacia adentro por fórmulas de ajuste y estabilización, por nuevas formas de inserción en la economía internacional realizado a través de reformas estructurales, que consistieron en privatizaciones radicales de las empresas estatales, en una extensión y profundización de los mecanismos del mercado a toda la sociedad, y en la reducción de los servicios sociales básicos a cargo del Estado.



Este es un período puede denominarse como “contra Reforma Agraria”, con una serie de características antagónicas a los anteriores procesos, como son entre otras la restitución del

50% del total de las tierras expropiadas a los antiguos dueños; se crea un código de aguas, que separa los derechos de riego de los de la propiedad de la tierra; por medio del Decreto 208, a algunos de los campesinos reformados se les quita el derecho a la tierra; se inicia una parcelación y entrega de las tierras expropiadas anteriormente, sin apoyo técnico; se favorece la venta de las parcelas a los anteriores propietarios y empresarios, autorizando la subdivisión en 5.000 m² para separar la vivienda del campesino de la tierra misma; desaparecen la casi totalidad de las organizaciones sindicales campesinas.

El regreso a la democracia en 1990 significa una nueva concepción de apoyo al desarrollo de la agricultura familiar campesina, tanto de quienes soportaron la contra reforma sin vender, como de los pequeños propietarios tradicionales. La alfabetización ya no es una prioridad como en los años 60, porque los campesinos saben leer y escribir, como tampoco el acceso a la tierra es un problema, enfocándose el apoyo a uso de instrumentos y modernización de la gestión productiva. Se incorporan nuevos conceptos: las cadenas agroalimentarias, las buenas prácticas agrícolas, la capacidad empresarial y de gestión, base asociativa, el acceso a mejores tecnologías, instrumentos de gestión de riego, etc.

ANTECEDENTES ESTADÍSTICOS

En la actualidad, la población rural chilena representa al 13,4% de los habitantes del país que corresponde a 2.026.322 de personas. En la tabla siguiente se puede apreciar la distribución de la población urbana y rural según sexo:

	Hombre	Mujer	Total
Urbano	6366311	6.723.802	13.090.113
Rural	1.081.384	944.938	2.026.322
Total	7.447.695	7.668.740	15.116.435

La tasa de participación en la fuerza de trabajo de la población rural alcanza un 49,5%. De esta cifra alrededor de un 65% está ligado al sector silvoagropecuario (CASEN, 2003).

Las mayor concentración de población rural se encuentra en la zona centro sur del país, entre la VI y la X región, lugares en los que se encuentra un mayor desarrollo de la agricultura, alcanzando el 77,9% de las explotaciones agrícolas del país, lo que significa que en esta área se concentra la mayoría de la población rural ligada al campo.

Por otro lado, el VI Censo Nacional Agropecuario, realizado en 1997, constató 329.705 explotaciones agrícolas.

Número de explotaciones según tipo de productor

Nº de	Pequeño				Sin actividad	Sin clasificar	Total general
	Subsistencia empresarial	Mediano	Grande				
Explotaciones	102.766	176.074	17.005	9.399	11.062	13.399	329.705
Porcentaje	31,2	53,4	5,2	2,9	3,4	4,1	100

En la tabla se puede observar que el sector mayoritario es el de los pequeños agricultores (subsistencia más pequeño empresarial) compuesto por 278.840 explotaciones.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL DE LA ÚLTIMA DÉCADA POLÍTICAS Y RESULTADOS

Después de la aplicación de una política económica neoliberal impulsada por el régimen militar (1973-1990), los efectos repercuten en la población modesta, en los pequeños emprendimientos económicos y en las iniciativas productivas campesinas derivadas de la Reforma Agraria. La expansión de un modelo económico de economía de mercado se ve favorecido por la nula participación de la ciudadanía en las decisiones del gobierno de facto en materia financiera y de fomento.

Con el advenimiento de gobiernos elegidos democráticamente (1990) se le otorga al modelo económico un mayor factor de apertura social. Es así como nacen iniciativas como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) y aumenta la cobertura de instrumentos o servicios del Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap). Surgen numerosas iniciativas sociales para mitigar la pesada herencia de la pobreza, de la débil participación ciudadana y de restablecer las confianzas entre ella y el Estado.

En esta etapa, varios servicios públicos, como Indap, Sercotec, Sernam, Prodemu, entre otros, inician una fuerte ofensiva con programas de apoyo y de fomento de las capacidades productivas, afectivas y organizacionales de las pequeñas iniciativas productivas de jóvenes, mujeres y campesinos.

En democracia, junto con la preocupación por el gasto social en materias macroeconómicas, se mantienen como orientación estratégica el desarrollo de las capacidades productivas, el mercado como referente de asignación de recursos y la apertura a mercados externos. En estos escenarios los campesinos chilenos han recibido aportes en bonificaciones dirigidas a fomentar la competitividad, para insertarse en las complejidades de una economía de mercado.

El fomento de las capacidades productivas en la década de los noventa estuvo centrado en la asociatividad, en la captura de demandas y de inserción en mercados, con productos agropecuarios procesados y con valor agregado. Las organizaciones campesinas se incorporan a actividades empresariales, asumen significativos compromisos financieros y participan en negocios agropecuarios de mayores exigencias tecnológicas y de gestión empresarial. Con este cambio, con objetivos organizacionales, aparecen los conflictos de operación y funcionalidad. La lógica de los mercados es distinta a la de la representatividad gremial y como resultado de esta disyuntiva emergen las dificultades de productividad del negocio, de rentabilidad y posterior endeudamiento.

El fomento de las capacidades productivas y organizacionales tiene un rol protagónico el Indap, con grandes apuestas de servicios e instrumentos para el fomento de la inversión y la modernización del pequeño agricultor. El Concurso Nacional de Proyectos ha permitido financiar numerosas iniciativas productivas de innovación en la economía campesina. Así también, surgieron los Centros de Gestión, la valoración del activo humano a través del conocimiento tecnológico, las giras y misiones tecnológicas, la apertura a nuevos mercados y nuevos rubros, la multiplicación de empresas asociativas, como también programas especiales para las zonas de secano y en las comunas rurales pobres.

Las políticas impulsadas por los gobiernos democráticos, han permitido a los campesinos potenciar los activos productivos, como por ejemplo, el control del 25% de las tierras agrícolas del país, contribuir con cerca del 30% del valor total de la producción sectorial y aportar el 40% de los cultivos anuales de hortalizas, de viñas, del ganado bovino y el 29 % de las plantaciones de frutales. Además, concentra la producción de rubros tradicionales como cultivos anuales, ganadería extensiva y horticultura.

La actividad productiva de las explotaciones campesinas aporta alrededor del 25% del PIB del sector agrícola, lo que equivale al 1,2% del PIB nacional, generando más de 710 mil puestos de trabajo directos y unos 200 mil indirectos. También, contribuye de manera relevante a la producción agroalimentaria nacional. Respecto a la internacionalización de la agricultura familiar campesina, se estima que alrededor de 200 empresas asociativas de pequeños propietarios están enviando sus productos a mercados externos, ya sea por exportaciones directas o por procesos de integración con otros exportadores.

Un fuerte impulso al mejoramiento y conservación de los activos campesinos constituyen los programas de riego, que durante una década ha incorporado más de 77 mil hectáreas al riego tecnificado, como también la recuperación de 413 mil hectáreas de suelos degradados. En la actualidad el INDAP atiende a 100 mil pequeños productores, que cumplen los requisitos legales para operar con el servicio, ya sea en materias de financiamiento crediticio como de bonificaciones o incentivos al fomento productivo.

En el país existen más 250.000 familias que tienen acceso a la tierra, pero la mayoría carece de competencias para enfrentar el fenómeno de la globalización y aperturas de las economías mundiales. Al respecto, hay alrededor de 150 mil familias pobres, que sus demandas productivas no son cubiertos por la acción gubernamental del Indap Para este

sector aún no se encuentran soluciones integrales, que les permitan el desarrollo e integración a la agricultura moderna. Esta situación lleva a reflexionar sobre los procesos de Reforma Agraria y desarrollo rural, que no están solamente ligados al acceso a la tierra, sino que a procesos mucho más complejos, tales como educación rural y capacitación tecnológica, el perfeccionamiento de la gestión económica y comercial, la capacidad de acceso a créditos e inversión en infraestructuras, y el potenciamiento los encadenamientos productivos, etc.

La acción del Indap ha sido protagónica en la modernización de una parte de la agricultura familiar campesina, mediante el fomento productivo, financiero y de articulación financiera, con instituciones interesadas en desarrollar plataformas de crédito a pequeños agricultores. Para ello se han desarrollado programas como es el Bono de Articulación Financiera y los Fondos de Administración Delegada, además de la consolidación de emprendimientos económicos, como asimismo el desarrollo de programas de incentivos a las exportaciones.

En síntesis, los esfuerzos de la institucionalidad pública han estado orientados al mejoramiento de la economía social de los predios. No obstante ello, se nota la ausencia de una componente solidaria, especialmente para atender las demandas de miles de familias campesinas que no son atendidas por INDAP.

Algunas ONG e instituciones privadas están trabajando en experiencias de micro crédito, de finanzas solidarias y redes de comercialización para producciones locales, iniciativas que deberían analizarse con mayor interés si se pretende alcanzar el universo de campesinos que requiere de instrumentos diferenciados al resto de agricultores con mejores activos y capacidades.

COMENTARIOS FINALES

La ley de Sindicalización Campesina tiene una concepción de sindicato territorial, siguiendo las orientaciones de la OIT. Los sindicatos asumen una dimensión territorial comunal y deben contar con un mínimo de 100 afiliados. Pueden articularse en Federaciones provinciales y Confederaciones Nacionales. Durante el proceso de Reforma Agraria, la legalización del movimiento sindical da curso a un proceso inédito en la historia de Chile. El crecimiento fue expresivo, de poco más de 1.000 a comienzos del 60, pasaron a 140.000 en 1973, lo que representa casi el 50% de los trabajadores que tenían condiciones de afiliarse a los sindicatos.

El aumento organizacional se debe según Sergio Gómez (*), a la concurrencia de tres factores: a) cambios en la estructura agraria; b) crecimiento en el apoyo externo (partidos, sindicatos, Iglesias, cooperación internacional); c) importantes modificaciones en el clima político (reformas en América Latina al calor de la Revolución Cubana).

El golpe de Estado de 1973 puso término al avance del proceso de Reforma Agraria y desde ese momento se inició la Contrareforma Agraria con la devolución de las tierras a sus

antiguos propietarios, su venta a terceros, el remate a precio vil de los inventarios de los predios reformados, acompañados de la represión a los campesinos e indígenas y sus dirigentes.

Sin embargo, es tal la profundidad de los cambios efectuados en el agro chileno, que ni 17 años de dictadura, fueron suficientes para deshacer el camino andado.

La RA chilena fue el resultado de una decisión política más que técnica, cuyos resultados significaron un gran avance en la dignidad del campesinado nacional, en la educación rural y positivos resultados productivos.

Santiago de Chile, enero 2006

() Nota de los autores:*

Para completar el presente documento se han tenido a la vista los aportes presentados en el Taller realizado en la sede de la FAO y se ha considerado especialmente algunos antecedentes, como la cita de Sergio Gómez, y gráficos entregados en el documento “La Reforma Agraria en Chile”, basado en el texto “Geografía de Chile” de la Facultad de Agronomía y Ciencias Forestales de la Universidad de Chile.