



asuntos
públicos

— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

20/10/2017

Política

50 años desde cuando cambio la vida en el campo chileno Parte 1. Antecedentes de la Reforma Agraria

17/10/2017

Sociedad

La esperada llegada de los inmigrantes sirios

06/10/2017

Política

El regreso de los bárbaros

29/09/2017

Economía

¿Qué es el neoliberalismo?

22/09/2017

Política

La cueca de los inmigrantes

15/09/2017

Política

John Maynard Keynes y la ciencia económica

08/09/2017

Política

Venezuela y la Supuesta "Democracia en Crisis"

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1313

Política

20/10/2017

50 años desde cuando cambio la vida en el campo chileno

Parte 1. Antecedentes de la Reforma Agraria

Rafael Moreno Rojas¹

Este informe es la primera parte de una serie en los que se abordará la Reforma Agraria en su total dimensión, lo que permitirá entender el proceso de transformación estructural que permitió la modernización del agro chileno con justicia social. Por ello hoy, medio siglo después, continúa siendo una fuente de inspiración que aporta conocimientos y experiencias para mejorar la calidad de la democracia y progresar en paz social.

Es así como en julio del año 2017, conmemoramos la promulgación en la Plaza de la Constitución de Chile de la Ley 16.640, denominada Ley de Reforma Agraria, de ellos ya hace 50 años.

Dicha ley, organizada y orientada por los valores e ideas que defendió el Presidente Eduardo Frei Montalva, se preparó con numerosos estudios y debates durante doce meses para, posteriormente, ser enviada al Parlamento, un año después de que asumiese el poder en noviembre de 1964. Es así como el 25 de noviembre de 1965 se realizó una ceremonia en el Palacio de la Moneda, a la que asistieron las máximas autoridades del país.

Esta ley, probablemente una de las más analizadas y discutidas en los diversos foros, se demoró un año y medio más en su discusión, para finalmente aprobarse en ambas cámaras del Parlamento y ser promulgada el 16 de julio de 1967.

Es relevante mencionar estos antecedentes, pues dada la trascendencia de lo que la ejecución de la Reforma Agraria significaba para el país, esta no podía realizarse sin someter sus ideas y las medidas concretas que las acompañaban a un pleno debate. En él, todos los sectores del país que expresaron el deseo de participar tuvieron espacio y fueron escuchados.

¹ Ingeniero Agrónomo de la Universidad Católica de Chile 1958, Master of Science, University of Illinois, USA, 1960.

Fue Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de la Reforma Agraria. 1964-1970, Senador de la República 1972-1973, Director de División y Subdirector General del Departamento de Economía de la FAO en Roma 1978-1989, Subdirector General y Representante Regional para América Latina y el Caribe de la FAO 1990-1993, Senador de la República 1998-2006 y Embajador de Chile en Gran Bretaña e Irlanda del Norte 2006-2010.

Lo anterior se producía en un ambiente propicio generado por los cambios legales realizados durante el gobierno anterior. De esta forma, las medidas concretas de la reforma en debate, ya se habían puesto en marcha utilizando dicha vía legal abierta, en 1962, por el gobierno de derecha del Presidente Jorge Alessandri, durante el que se aprobó y promulgó una Reforma Constitucional y la ley 15.020 de Reforma Agraria. Ellas permitían las expropiaciones de tierras por las causales de abandono o mala explotación y el pago en bonos a ser cancelados en años posteriores a la expropiación, y crearon las dos instituciones claves para la ejecución de dicha reforma: la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

Hoy, se levantan algunas voces cuestionando la realización de la Reforma Agraria, tratando de ignorar que la realidad imperante en los inicios de la década de los años 1960 hacía imperioso un cambio definitivo y profundo de una realidad que se arrastraba por decenios en la sociedad chilena y que, al mantener marginados de ella a casi la mitad de la población chilena que vivía en las zonas rurales, creaba una situación de injusticia que hacía urgente un cambio en la vida de aquellos. A esto se agregaba el que, sin modificar la realidad agraria de Chile, no se podría lograr un crecimiento que permitiese aprovechar los recursos existentes y brindar una calidad de vida mejor para toda la población del país.

Es, por lo tanto, indispensable al mirar retrospectivamente lo que ha ocurrido en esta materia, el tener a la vista la realidad existente antes y ahora, estudiar los diagnósticos realizados y analizar las etapas en que se desarrollaron estos cambios, para tener una visión objetiva de lo que en el país ha ocurrido producto de las transformaciones que generó el proceso de Reforma Agraria.

La Reforma Agraria parte de un proceso

La reforma Agraria fue un proceso mucho más amplio y complejo que la mera expropiación de tierras y su entrega a campesinos beneficiarios.

Ella contempló una profunda transformación de todas las relaciones laborales y sociales existentes por más de cien años en la realidad rural del país.

Para su implementación, lo primero que se realizó fue proponer una reforma constitucional que ampliase el periodo de pago de las tierras expropiadas a plazos más largos que el previsto por el gobierno del Presidente Alessandri. De esta manera, pocos días después de la asunción del mando por el Presidente Frei, se envió una propuesta de reforma a la Constitución Política del Estado de Chile, la que se debatió en paralelo a las demás iniciativas ligadas a la transformación agraria en curso. Esta reforma constitucional fue aprobada y promulgada en el Congreso Pleno del Parlamento de Chile en octubre de 1966, con una votación abrumadora a favor; de 118 parlamentarios, solo 11 se manifestaron en contra.

La Reforma Agraria y el proceso de transformación del medio rural chileno, requirió de un sinnúmero de leyes e iniciativas que cambiaron la realidad económica y social del campo chileno.

No es como comúnmente se piensa, un proceso llevado a cabo por dos leyes; una la de Reforma Agraria y otra de sindicalización campesina.

La realización de ellas se apoyó en la dictación de ocho leyes, de 16 Decretos con Fuerza de ley y de 17 Decretos Reglamentarios de la Reforma Agraria, todos vinculados al proceso de transformación de la realidad agraria chilena.

Para ilustrar claramente lo anterior, es necesario detallar dichas leyes.

Ley 16.250, 21 de abril 1965, establece la igualdad de los salarios mínimos agrícolas con los salarios de los trabajadores industriales y la jornada laboral de ocho horas en las faenas agrícolas y forestales, terminando con las jornadas de sol a sol sin pago de horas extraordinarias.

Ley 16.455, 6 de abril 1966, da estabilidad y seguridad a los trabajadores agrícolas, al eliminar el despido sin que existiese causal que lo justificase.

Ley 16.465, 26 de abril 1966, regula la división indiscriminada de los predios agrícolas con el fin de impedir la Reforma Agraria, le entrega a la Corporación de la Reforma Agraria la facultad de autorizar o denegar dichas subdivisiones.

Ley 16.611, 1 de febrero 1967, obliga al pago del salario y la entrega de las raciones de alimentos en los días de lluvia. Pone término a la odiosa discriminación que establecía que en los días de lluvia el trabajador dejaba de percibir su magro salario y se le privaba de las raciones alimenticias pactadas.

Ley 16.615, 20 de enero 1967, Reforma Constitucional al artículo 10 número 10 de la Constitución chilena, se suprimió el dilatado trámite de determinación del monto de la indemnización, estableciéndose que esta sería igual al avalúo fiscal vigente para efectos tributarios, más las mejoras no comprendidas en el avalúo, permitió establecer el pago diferido, desapareciendo la obligación de cancelar al contado la totalidad de la indemnización y en forma previa a la toma de posición del predio, y se permitió legislar para reservar el dominio nacional de uso público de todas las aguas del territorio nacional e incorporar a dicho dominio las que fuesen de propiedad particular.

Ley 16.625, 29 de abril de 1967, la que impulsó decididamente a la organización de los campesinos en las zonas rurales y al establecimiento de una organización social en el campo, inexistente hasta ese momento. De 1.680 campesinos organizados al inicio de la Reforma Agraria, se posibilitó que hacia fines de 1970 existiesen más de 100.000 campesinos organizados en sindicatos libres. A fines de 1973 ese número incremento a 200.000 campesinos organizados.

Ley 16.640, 28 de julio 1967, ley de Reforma Agraria que estableció algunos los instrumentos y mecanismos para la realización de esta en Chile.

Ley 17.280, 8 de enero de 1970, denominada Ley Aylwin, posibilitó la toma de posesión de los predios expropiados en forma más rápida, con el fin de evitar que ellos quedasen improductivos por el periodo que mediaba entre la expropiación y la puesta en marcha del sistema de asentamientos y Sociedades de Reforma Agraria (SARAS).

Como se puede observar, la realización del proceso de cambio en el medio rural chileno se llevó a cabo a través de un conjunto de medidas, que fueron modificando radicalmente la realidad económica y social del campesinado chileno, lo que permitió su incorporación a una forma distinta de vida a la que habían estado sometidos por más de cien años.

Pero lo que ocurrió en el periodo de 1964 a 1970 no solo fue la puesta en marcha de una reforma gradual de la expropiación de tierras, ella estuvo acompañada del establecimiento de los denominados asentamientos de Reforma Agraria; unidades productivas que elevaron la producción en todos los predios expropiados y que legalmente, según estableció la ley 16.640, debían ser entregados en propiedad definitiva a los campesinos que vivían y trabajaban en los asentamientos en un plazo de tres a cinco años, según fuese el nivel de organización alcanzado. Lo anterior se realizó en conjunto con la promoción de la organización de los campesinos en sindicatos, cooperativas y formas de asociación las que, además, por primera vez incorporaron a las mujeres del campo.

Este activo proceso fue acompañado de medidas de política agraria en el ámbito de la construcción de obras de regadío, tranques, política de precios agrícolas, comercialización e incluso promoción de las exportaciones.

El resultado social y productivo fue sin duda alguna positivo y la producción de alimentos que venía creciendo a un ritmo inferior al 2% anual entre los años 1960 a 1964, aumentó a un promedio cercano al 5% anual en el periodo 1966 - 1971.

Para juzgar lo realizado y medir sus consecuencias en el tiempo, es necesario conocer la realidad que se enfrentaba en los días en que se inicia el debate sobre los cambios requeridos, dado el contexto rural del Chile de hace 50 años.

La realidad social en el campo chileno

Es innegable que la población del campo estaba sometida a un régimen social, económico y político que perduraba por generaciones. Producto de ello, no existían condiciones mínimas de libertad y la dignidad del campesinado estaba sujeta a los designios de los propietarios de la tierra, manteniéndose sin educación; derechos laborales; viviendo en condiciones, muchas de ellas, indignas de ser consideradas como aceptables; y sin ningún incentivo para perfeccionarse y contribuir de una manera más eficaz a mejorar su capacidad de trabajo y generar algún ingreso adicional que les permitiese alcanzar una mejor calidad de vida. Eso era lo que provocaba el inquilinaje, forma de ligazón que ataba a los trabajadores de los predios agrícolas a la propiedad y utilización de las tierras productivas del país.

El analfabetismo o semi analfabetismo en que se encontraba la población rural era de tal magnitud, que además de mantener en la ignorancia y en el aislamiento a dicha población, ella carecía -como se señaló antes- de cualquier oportunidad de perfeccionamiento para mejorar su capacidad de trabajo. Era, en otras palabras, una población cautiva, sujeta a los designios y ordenes de los que controlaban los fundos y haciendas.

Era tal esta vinculación negativa que hoy se pueden encontrar en las bibliotecas los avisos de venta de haciendas de cientos de hectáreas, con sus inquilinos incluidos, como se leía con estupefacción en la prensa de la época.

Los inquilinos y sus familias eran considerados como una mercancía que se transaba junto con la tierra, al margen de sus condiciones y necesidades. Era, llamada de otra forma, una semiesclavitud.

Pensar que la mantención de dicho sistema semi feudal posibilitaría una mejor realidad productiva y social era prácticamente imposible y, por ello, era necesario eliminar dicho régimen de vida y de trabajo de la agricultura chilena.

Mirada esta realidad en el transcurso del tiempo, es innegable que la eliminación del inquilinaje de la realidad chilena era un imperativo indispensable para el progreso del país.

La Reforma Agraria, cualquiera fuese la opinión que ella merezca, erradicó definitivamente el inquilinaje de nuestra realidad y convirtió el trabajo agrícola en una actividad que ha permitido el desarrollo que hoy podemos apreciar.

Lo más significativo de esta medida es que el campesino chileno recupero su dignidad, su libertad personal y la de su familia y ello ha provocado el cambio cultural y económico más grande de que se tenga memoria en la historia de nuestro país.

Esto, en la perspectiva del tiempo, ha significado que los valores que regían la sociedad pasada han quedado prácticamente extinguidos y una nueva realidad, más humana, más democrática y más productiva ha reemplazado el feudalismo imperante.

Reconocer esta realidad hoy día es algo que no admite controversia seria, ya que de no haberse cambiado radicalmente las condiciones de vida y de trabajo de la población rural, era prácticamente imposible pensar en una modernización acelerada de las prácticas existentes en el campo chileno y, con ello, respetar la dignidad tan atropellada de miles de personas en el medio rural chileno.

Es curioso comprobar que quienes argumentan en contra de la realización de la Reforma Agraria, omiten sistemáticamente referirse a las condiciones en que se encontraba la población rural del país, tratando de probar que argumentos económicos se sobreponen a consideraciones sociales y de justicia que pudiesen haber existido.

El latifundio y la concentración de la propiedad en pocas manos

Hasta antes de la Reforma Agraria y los cambios que la acompañaron, la cúspide de la escala social de las elites del país estaba caracterizada por la propiedad de terrenos agrícolas, y mientras más grande fuese la cantidad de tierras poseídas, más prestigio social y poder político se podía alcanzar.

Los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes eran mirados con cierto desprecio, muchos de ellos rechazados en los círculos sociales más exclusivos. Aún se recuerdan las vejaciones de que fueron objeto

ciudadanos de origen árabe, que no obstante la riqueza que poseían, fueron groseramente excluidos de la consideración de las elites terratenientes en la década de los 50.

La posesión de grandes propiedades agrícolas era incentivada, fuera del poder social y político que podía generar, por la existencia de una inflación en la que la tierra no se desvalorizaba con el paso del tiempo y como los tributos que se pagaban por su tenencia eran prácticamente inexistentes, unido a que con el sistema de inquilinaje no se requerían capitales para explotar la tierra y pagar cantidades significativas en salarios o imposiciones previsionales, todo ello permitía poseer grandes extensiones de terrenos que no era necesario explotar.

Esta situación quedó claramente al descubierto con la dictación de la ley 15.020 del Presidente Alessandri, la que estableció como primera causal de expropiación la de las tierras abandonadas o deficientemente explotadas.

Según los Censos Agropecuarios y los estudios nacionales e internacionales que se realizaron previamente a la iniciación de la Reforma Agraria en Chile, el 4% de los propietarios eran dueños del 80.4 % de las tierras del país, lo que mostraba su enorme concentración en manos de muy pocas personas.

Una fuerte concentración de tierras y de aguas improductivas -a las que eufemísticamente se denominó "empastadas naturales", lo que en términos prácticos significaba que en ellas nada se cultivaba- fue una realidad no negada incluso por los detractores pasados y actuales de la Reforma Agraria. De haber persistido esa situación era imposible esperar una mejor productividad de esos recursos naturales existentes.

No hay duda de que ello cambió para siempre en nuestra realidad rural.

La realidad productiva previa a la reforma

Pero la concentración de tierras en esos años no iba acompañada de una producción que abasteciese mínimamente a la población del país. Lo concreto era que entre los años 1960-1964 las importaciones de alimentos se habían incrementado constantemente año tras año y no se veía alguna posibilidad de cambiar dicha tendencia negativa, sin introducir cambios profundos en la realidad vigente en dicha época.

Las exportaciones chilenas de productos agropecuarios y forestales eran mínimas, solo alcanzaban los 34 millones de dólares anuales, la mayoría concentradas en vinos a granel y manzanas, lo que contrasta brutalmente con los más de 15.000 de millones de dólares que la actividad agrícola y forestal exportan anualmente en la actualidad.

La cantidad de tierras y de aguas disponibles es la misma que hace cincuenta años, pero las condiciones sociales y productivas han cambiado radicalmente.

Los cambios ocurridos, tanto por la Reforma Agraria, las mejores condiciones de vida de la población rural, y otras medidas ocurridas en el tiempo posterior a ella, cambiaron radicalmente la visión que se tenía de la agricultura chilena que, de ser deficitaria e improductiva, se convirtió en una aportadora neta de fuentes de trabajo, divisas producto de las exportaciones cada vez más numerosas y de una creciente tecnificación de las faenas productivas.

El poder político en la agricultura del pasado

Como se ha indicado, la posesión de tierras entregaba un poder social y económico a sus propietarios, el cual tenía su corolario en el poder político que se desprendía de dicha realidad.

Poseer tierras posibilitaba controlar los municipios donde se era propietario de tierras y, adicionalmente, elegir diputados y senadores que resguardasen sus intereses.

Un estudio realizado en 1960 por el director del Centro de Estudios Económicos de la Universidad Católica de Chile (sede de los denominados Chicago Boys), mostró que los parlamentarios de los partidos identificados con la derecha chilena, cerca del 60 % de los diputados eran dueños de tierras y el 80% de los senadores tenían la misma condición.

Incluso en el pasado, a comienzos del Siglo XX, un Presidente de la República agricultor construyó instalaciones en su hacienda para albergar al Parlamento en sesiones que debían realizarse en los predios que poseía.

Ello también dio origen a una peculiar situación en el funcionamiento del Parlamento chileno, realidad que se prolongó hasta las reformas a la Constitución aprobadas y promulgadas en 2005. Esto era que las Sesiones del Parlamento chileno se dividían en Periodo Ordinario, que se extendía entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año, y el Periodo Extraordinario que corría desde el 18 de septiembre hasta el 21 de mayo del año siguiente. La razón era que los parlamentarios propietarios de tierras debían partir a sus haciendas y fundos a vigilar las siembras de primavera y permanecer en ellos hasta que terminasen las cosechas en el mes de abril de cada año. Esta práctica de clara influencia de los parlamentarios dueños de tierras subsistió inalterada hasta los inicios del siglo XXI, habiendo durado casi cien años su existencia.

Pero el poder político se ejercía en la obtención de los cargos de representación popular y para ello había que crear una base electoral que fuese fácilmente manipulable. Como es sabido, existía un alto analfabetismo o semi analfabetismo en los inquilinos y trabajadores de los fundos y haciendas, ello producto de la falta de escuelas y, muy en especial, por la creencia de muchos propietarios de que la educación de los trabajadores traería más problemas que beneficios. En esos años se decía por algunos: "quien menos sabe menos pregunta".

El sistema de control funcionaba, primero, inscribiendo en los registros electorales a los campesinos más de confianza o más manipulables. Estos debían firmar en el registro electoral, normalmente dirigido por personas cercanas a los propietarios de los fundos de la zona, o en caso de que no pudiesen dibujar la firma, bastaba una cruz en sustitución de la rúbrica. Con ese contingente inscrito, en los días de las elecciones se producían dos fenómenos simultáneos: el acarreo de los trabajadores inscritos a sufragar con los votos que habían impreso los propios candidatos escogidos por los patrones, en donde se les daba una cantidad de dinero cuando habían sufragado y le entregaban al controlador el sobre firmado por los secretarios de las mesas escrutadoras, para así hacer votar en forma segura el siguiente campesino, era lo que se denominaba "el sobre brujo"; el otro evento era denominado "la encerrona", que consistía en llevar a los trabajadores que no eran fiables a un galpón y proporcionarles vino y algunos alimentos, allí permanecían vigilados hasta que se cerraban las mesas de votación y comenzaban los escrutinios.

Como se desprende de lo anterior, el campesino no tenía derechos civiles reconocidos, cuando se le permitía, era fácilmente obligado a participar en elecciones que se regían por el cohecho directo o indirecto por parte de quienes eran los dueños de la tierra. Ello permitía mantener el poder político y a través de este influir en las decisiones económicas que les eran más convenientes.

El sistema comenzó a cambiar en 1958 con la introducción de la Cédula Única de Votación y posteriormente con las leyes que hicieron ilegal el cohecho en las elecciones.

Todo esto fue erradicado, el cambio en la sociedad chilena es innegable y le ha dado a los campesinos y sus familias la valoración ciudadana a que tenían derecho y que se les había denegado en el pasado. No conceder este cambio es intentar desconocer la diferencia entre el día y la noche. Los campesinos vivían en una larga noche, hoy día son libres de disfrutar de la luz y actuar libremente en consecuencia.

El consenso para realizar la Reforma Agraria

Pasados más de medio siglo de iniciadas las transformaciones en la agricultura chilena, es dable preguntarse cómo se hizo posible que se alcanzase prácticamente una unanimidad para apoyar los cambios que hoy analizamos.

Si bien el tema ya se había planteado en tiempos anteriores, como había sido la posición del Presidente Pedro Aguirre Cerda, quien en 1938 escribió sobre lo que denominó el “problema del campo chileno”, nada en concreto se había realizado.

Fue en 1955, cuando en la zona central del país -Lontué, Talca- se produce la primera huelga de campesinos, quienes trabajaban las viñas de la zona. Esta huelga apoyada por un dirigente de la Falange Nacional, posteriormente la Democracia Cristiana chilena, Emilio Lorenzini, recibe el respaldo del Obispo de la zona, Manuel Larraín, quien jugará un rol determinante en los pasos iniciales para realizar una Reforma Agraria.

Ya en los centros internacionales, como la Cepal, y en las universidades se comienza a debatir el tema de la realidad agraria del país. Surgen investigaciones sobre la productividad en las tierras agrícolas y aparecen en los programas de las candidaturas presidenciales de 1958 las primeras menciones directas a la necesidad de realizar una Reforma Agraria.

En foros internacionales y en el pensamiento intelectual universitario y técnico nacional, las conclusiones que emanaban de ellos mostraban una contundencia muy fuerte a favor de una Reforma Agraria. No se conocen estudios o publicaciones científicas que postulasen la no realización de dichos cambios.

Junto con ello, aparecen otros actores que se suman a este diagnóstico.

El rol de la Iglesia Católica

Quien escribe estas líneas, becado por un año y medio en la Universidad de Illinois en Estados Unidos, desarrolla en dicho país su tesis de grado sobre “Un plan de Reforma Agraria como se podría aplicar en Chile”, tesis que, al regresar al país a mediados del año 1960, le es solicitada por el Obispo Manuel Larraín

para estudiar su aplicación en el Fundo Los Silos de Pirque. Como resultado de ello, en el año 1962 se les entregan las tierras en propiedad definitiva a los campesinos de ese fundo, junto con las haciendas que poseía el Arzobispado de Santiago.

Es de gran importancia mencionar lo que la Iglesia Católica, a través de dos Obispos, el Obispo Cardenal de Santiago, Raúl Silva Henríquez y el Obispo de Talca Manuel Larraín, realizan en el tema de la Reforma Agraria ya que al tomar -por su propia iniciativa- la decisión de llevarla a cabo en cinco haciendas de propiedad de sus obispados, dicho acto se convierte en un acelerador de la toma de conciencia de lo que es necesario realizar.

Ya la Iglesia católica venía tomando posiciones sobre esta materia, después de haber pasado largos periodos de la vida del país en la que se asociaba a parte de la jerarquía de la iglesia con los partidos más conservadores de la política chilena, comienza a disociarse de dicha imagen y, escuchando la voz de sacerdotes que trabajaban en las áreas rurales, apoyan causas campesinas para terminar con la injusticia en que ellos vivían.

En 1954 crean el Instituto de Educación Rural (IER), destinado a educar a hijos e hijas de campesinos, quienes posteriormente se convertirán en los líderes de las organizaciones campesinas que surgen con la Reforma Agraria y la sindicalización campesina.

En junio de 1961 nueve párrocos de la provincia de Aconcagua le escriben una carta al Presidente Jorge Alessandri Rodríguez, denunciando la realidad en que viven los trabajadores rurales y pidiéndole la realización de una Reforma Agraria que le entregue la tierra a los campesinos. El Presidente les responde diciendo que comprende sus inquietudes.

El 1 de marzo de 1962 el episcopado chileno en pleno, emite una carta pastoral denominada "La Iglesia y el problema del campesinado en Chile", allí se plantea la grave situación en que se encuentra el campesinado del país y llama a resolver el problema de inmediato pidiendo medidas concretas, comenzando por la Reforma Agraria.

Esta toma de posición pública resultó ser determinante en el ambiente en que se iniciaban las propuestas específicas para realizar la Reforma Agraria.

Como muestra real de lo que la Iglesia deseaba realizar, es que en los meses de mayo y junio de 1962, como se señaló, los obispos antes mencionados proceden a entregar la propiedad de cinco haciendas a los campesinos que en ellas vivían y trabajaban.

Posteriormente en 1963, esos mismos obispos, crean el Instituto de Promoción Agraria (INPROA) con el fin de otorgarles apoyo técnico a los nuevos propietarios que han surgido en las haciendas y fundos que han sido entregados definitivamente a la propiedad de los campesinos.

El debate político

Como ocurre en muchos episodios de la vida, realidades emergentes no previstas obligan a modificar ideas y decisiones que originalmente no se habían considerado.

Es precisamente lo que ocurrió durante el gobierno del Presidente Alessandri Rodríguez desde el año 1960 en adelante.

Elegido con una leve mayoría y con solo el 31.5% de los votos, (no existía la segunda vuelta electoral), representando a la derecha y a los independientes cercanos a ella, se vio enfrentado a un devastador terremoto ocurrido en 1960, que destruyó extensas áreas de las provincias de Concepción al sur.

Compelido a iniciar los trabajos de la reconstrucción, muy en especial la infraestructura dañada, comenzó a buscar recursos externos que le permitiesen financiar parte de lo que había que reconstruir. Estaba en ello, cuando en marzo de 1961 se realizan las elecciones parlamentarias y los partidos que lo apoyaban pierden en el número de parlamentarios elegidos, no alcanzando el tercio de los votos en el Parlamento. Esto significaba que la oposición podía aprobar leyes contrarias a lo que el propondría y, al no contar con un tercio del Parlamento, no podía vetarlas, dejando sin efecto dichas iniciativas.

Ante esta realidad, llamó a integrarse a su gobierno al Partido Radical, que contaba con los parlamentarios necesarios para asegurarle una mayoría al gobierno. Este partido, sensible a lo que estaba ocurriendo tanto nacional como internacionalmente, acepta incorporarse incluyendo en su declaración pública que ellos postularán una Reforma Agraria durante su permanencia en el gobierno.

En el intertanto, a nivel internacional se han dado dos acontecimientos que, desde distintas perspectivas, contribuyen a acelerar el debate de la Reforma Agraria en el país.

Uno es el triunfo de la revolución cubana y el establecimiento en Cuba de un gobierno de corte revolucionario marxista, el otro es la elección del Presidente Kennedy en los Estados Unidos, quien determina que las ayudas norteamericanas para los países de América Latina se realizarán por las agencias creadas por la Alianza para el Progreso (una de ellas es el Banco Interamericano de Desarrollo), fundadas bajo el mandato de la nueva alianza, en la Conferencia de Punta del Este en 1961. En ella se estableció que las ayudas se entregarían bajo la condición de que los países solicitantes realizasen una Reforma Agraria, una reforma tributaria y otras medidas tendientes a aliviar la situación de los habitantes más pobres de los países interesados en recibir las eventuales ayudas.

La Reforma Agraria en el Gobierno del Presidente Alessandri

Esta última realidad, llevó al gobierno de la época a presentar al Parlamento dos iniciativas directamente vinculadas a la realización de una Reforma Agraria en el país, una la Reforma Constitucional al derecho de propiedad, la otra la dictación de una ley de Reforma Agraria, que permitía las expropiaciones de tierras, el pago en bonos a plazo por ellas, y la creación de dos instituciones claves para ejecutar la Reforma Agraria y la promoción del campesinado, estas fueron como se ha indicado, la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

La reforma constitucional de Alessandri fue probablemente el elemento de mayor significación real, pues abrió la posibilidad de expropiar tierras agrícolas y cancelarlas a plazo. No obstante que su aplicación era relativamente engorrosa y su tramitación demoró un año completo, la reforma propuesta fue aprobada en enero 1962 por la unanimidad de la Cámara de Diputados (91 votos a favor, 0 en contra), para

posteriormente ser aprobada en el Senado por abrumadora mayoría y, finalmente, ratificada por el Congreso Pleno.

Ella rompió lo que hasta ese momento era un principio fundamental para la derecha chilena, cual era que el derecho de propiedad era intocable y que no existían razones para afectar lo que por generaciones se consideraba un derecho cuasi divino.

Meses más tarde se produce el debate sobre la ley de Reforma Agraria enviada al Congreso por el mismo gobierno. Allí se enfrentan por primera vez las tres visiones que se vinculaban en el debate nacional, una, la de dictar una ley que en el fondo continuase con el sistema de colonización de tierras, mezclado esto con causales de expropiación que no se utilizarían; otra la visión de quienes, partidarios de la revolución cubana, postulaban una reforma drástica que eliminase el sistema de propiedad existente el país; y una tercera que preconizaba una reforma progresiva para otorgar propiedad a los campesinos y crear una forma de producción más eficiente en las tierras agrícolas nacionales.

Como era de esperarse, se aprobó la reforma propuesta por el gobierno y se rechazó la propuesta de la Democracia Cristiana y las indicaciones de los parlamentarios de izquierda, el proyecto de los senadores demócratas cristianos, que fue preparado por los técnicos de dicho partido, contemplaba las ideas centrales de lo que posteriormente se incluiría en la ley de Reforma Agraria del gobierno del Presidente Frei Montalva.

La ley de Alessandri, conocida como la ley 15.020, motejada como “la ley del macetero” no fue realmente utilizada por dicho gobierno y hasta noviembre de 1964 no se realizó ninguna expropiación de tierras.

Pero más allá de ello, su importancia y significado fue que dejó preparado todo el instrumental legal para iniciar el proceso de Reforma Agraria tan pronto se produjo el cambio de gobierno en noviembre de 1964. La conversión de la Caja de Colonización Agrícola en la Corporación de Reforma Agraria y la creación del INDAP, son elementos positivos que no pueden desconocerse.

No deja de ser interesante destacar lo que el propio Presidente Alessandri manifestó en su último mensaje al Congreso Nacional el 21 mayo de 1964 donde, refiriéndose a la Reforma Agraria, manifestó: “Objetivo particular permitir el acceso a la propiedad a quienes la trabajan y que hasta ahora no han tenido la oportunidad de alcanzar este justo objetivo”.

En el siguiente informe se analizará el proceso de implementación de la Reforma Agraria durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva, detallando los diagnósticos existentes para justificar las acciones establecidas, así como la forma de ejecutarlas durante dicho periodo fundacional de la aplicación de las leyes que, especialmente hoy, al cumplirse 50 años, conmemoramos.