



asuntos
públicos

— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

11/08/2017

Política

La Reforma Agraria, cincuenta años después: características de su aplicación y lecciones para el presente

04/08/2017

Economía

Una breve monografía sobre el sueldo mínimo

28/07/2017

Sociedad

Antecedentes Filosóficos del Suicidio

21/07/2017

Economía

La desigualdad en el trato y la dignidad de las personas

14/07/2017

Política

Cambio Social en Democracia: Los Partidos Frente a la Cuestión Agraria en Chile

07/07/2017

Política

A propósito de las elecciones primarias del 2 de julio

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 1303

Política

11/08/2017

La Reforma Agraria, cincuenta años después: características de su aplicación y lecciones para el presente

Octavio Avendaño¹

1. Presentación

La reforma agraria fue el proceso de transformación estructural más profundo llevado a cabo en nuestro país, desde los inicios de la vida republicana. Con su aplicación se puso fin a dos instituciones que se había constituido en el siglo XVIII, y que lograron persistir hasta inicios de los años setenta: el latifundio y el inquilinaje. Parafraseando a Rafael Moreno (2013), sin la reforma agraria no se habría producido el desarrollo agroexportador, la creación de un mercado de tierra y la modernización de las relaciones laborales en el conjunto de los predios agrícolas que se distribuían a lo largo del país. Adicionalmente, la aprobación de la Ley 16.640, en junio de 1967, estuvo antecedida por la aprobación de una Ley de Sindicalización Campesina, que hizo posible la constitución de un movimiento campesino que llegó a tener características inéditas en nuestro país.

2. Aplicación de la reforma

Entre abril y junio de 1967 el Congreso Nacional aprobó dos importantes leyes, la 16.625 de Sindicalización Campesina y la 16.640 de Reforma Agraria. Con ambas leyes se dio inicio a un proceso de organización de los campesinos y modernización de las relaciones laborales al interior de los predios agrícolas, junto con modificar el régimen de propiedad, que puso término al gran latifundio y a extensas superficies territoriales que hasta ese entonces se encontraban subutilizadas. Desde antes de su aprobación, la sindicalización campesina fue concebida como un requisito necesario para poder llevar a cabo la reforma agraria. Así lo venían planteando personeros pertenecientes al Partido Socialista (PS), Comunista (PC) y Demócrata Cristiano (PDC). En efecto, la reforma agraria requería de una importante base de apoyo, que sólo podían brindar los trabajadores agrícolas y pequeños productores organizados.

¹ Doctor en Ciencia Política, Università degli studi di Firenze; Sociólogo, Universidad de Chile; Profesor de Historia, Universidad de Concepción. Académico Universidad Alberto Hurtado y Universidad de Chile.

Los motivos para impulsar la reforma agraria eran variados. Por parte de los sectores social cristianos se planteaba la necesidad de dignificar a la población campesina, ampliar el mercado interno y revertir el déficit que por décadas venía registrando la producción agropecuaria. A estos propósitos, la izquierda, representada por el PS y el PC, añadía la necesidad de debilitar a la oligarquía terrateniente y superar los vestigios de corte pre-capitalistas que subsistían en el sector rural.

Desde luego, la reforma agraria fue posible solo cuando se pudo contar con una amplia mayoría, expresada en términos electorales, en ambas cámaras del Congreso Nacional. Esa mayoría se constituyó, por el éxito obtenido por el PDC en las elecciones de 1965, el cual fue reforzado con el apoyo proporcionado tanto por el PS como por el PC, no obstante las diferencias programáticas e ideológicas que el tema suscitaba con los dirigentes falangistas. Aun así, tanto el proyecto de sindicalización como el de reforma agraria demoraron más de dos años de tramitación y discusión legislativa. Para asegurar la efectividad de una reforma estructural que conllevara la superación del latifundio, o que significara alterar las relaciones sociales y productivas que prevalecían en su interior, el PDC y el resto de la izquierda asumieron que era primordial partir modificando aquellos artículos de la Constitución de 1925 que garantizaban el derecho de propiedad. Al respecto, el gobierno de Alessandri, paradójicamente, había mostrado un importante avance al introducir la primera gran reforma al artículo 10 de la Constitución de 1925, mediante la cual fue posible el pago en diferido de las expropiaciones realizadas a particulares.

Con la aprobación de la Ley 16.625 y luego la 16.640 --esta última promulgada el 28 de julio de 1967-- se dio inicio a una de las reformas estructurales más importantes que ha conocido nuestro país, desde sus orígenes como República independiente. En muchos aspectos, la reforma agraria cambió la fisonomía del país. Desde el punto de vista de la organización campesina, la sindicalización alcanzó alrededor de 290 mil trabajadores afiliados y vinculados a confederaciones controladas por el PC, el PS, el PDC y en menor medida el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU). Fueron expropiados predios que en total sumaron alrededor de 685 mil hectáreas de riego y más de 8 millones de secano, beneficiando, entre 1965 y 1973, a cerca de 55 mil familias (Cereceda y Dahse, 1980; Huerta, 1989). El Estado logró un mayor control sobre las aguas, las que fueron concebidas como bienes de "dominio público", revirtiendo con ello el problema de concentración que había generado la privatización de ese recurso establecida en el Código de 1951. En paralelo, se llevó a cabo uno de los planes de fomento productivo, a través de la CORFO, que sentó las bases del desarrollo agroexportador (Gómez y Echenique, 1988). Este plan, de desarrollo frutícola y forestal, permitió que entre 1968 y 1973, la exportación de ese tipo de rubros lograra conquistar mercados en Europa, EEUU y Asia (Tinsman, 2016). Pero lo más importante fue que la reforma agraria puso fin a dos instituciones que se habían configurado en la época colonial: el inquilinaje y el latifundio.

Los efectos de la reforma agraria pueden ser considerados irreversibles, a pesar del modo en que los militares, una vez en el gobierno, pusieron fin a dicho proceso. De hecho, solo un tercio de la tierra fue devuelta a sus antiguos propietarios, sin que se lograra reconfigurar el antiguo latifundio. Por cierto, hubo cambios de orientación en la política agraria, sobre todo con la apertura de los mercados y la eliminación de medidas de tipo proteccionistas, que terminaron afectando a pequeños productores pero también a ciertos segmentos del empresariado agrícola. La reacción frente a lo que fue la reforma agraria y el surgimiento de un movimiento campesino, se expresó a través de las restricciones que la Constitución de 1980 estableció para el funcionamiento del sistema político puesto en vigencia desde 1990, en una concepción de Estado subsidiario y en la primacía del derecho de propiedad por sobre los derechos fundamentales. Se produjo un vuelco significativo, con la promulgación del Código de Aguas de 1981, que en el largo plazo trajo

consecuencias mucho más negativas, en términos de la concentración del recurso hídrico, de lo que se había registrado en el período comprendido desde 1951 a 1967. Como es sabido, desde 1981 el Estado concedió a particulares derechos a perpetuidad, comprometiendo con eso el abastecimiento del conjunto de la población y el acceso para las generaciones venideras. Por ende, la actual discusión de la reforma al Código de Aguas, se limita a un porcentaje bastante ínfimo en relación a la totalidad ya controlada por particulares.

3. La organización del campesinado

La transformación que trajo consigo la reforma agraria fue posible gracias a que se pudo contar con una base de apoyo, que estuvo constituida por campesinos organizados en federaciones y confederaciones. A diferencia de otras experiencias de reforma agraria, como la mexicana, la boliviana de 1954 y la peruana de 1968, en Chile la reforma agraria no estuvo antecedida de movilizaciones campesinas masivas que lograran representar una amenaza para el orden hacendal (Avendaño, 2017a, 2017b, 2017c). Por el contrario, lo que ocurre en Chile es que con la reforma agraria se configura un movimiento campesino que asume un importante protagonismo. El movimiento campesino se había comenzado a configurar hacia fines de los años cincuenta, por iniciativa de los partidos de izquierda, comunista y socialista, organizaciones vinculadas a la Iglesia y la democracia cristiana. Fueron estas mismas colectividades políticas las que en el período más difícil para la constitución de sindicatos, como ocurrió después de 1946, y sobre todo con la promulgación de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia, en 1948, establecieron contacto con localidades rurales con el fin de organizar, de manera clandestina, a los trabajadores agrícolas (Affonso, et al, 1970; Loveman, 1976; Bruna, 1985). Las reformas políticas implementadas a partir de 1958 --que establecieron la "cédula única" y abolieron la llamada "ley maldita"-- resultaron gravitantes para que el PDC y los partidos de izquierda se volcaran hacia las localidades rurales, en busca del voto de la población asentada en esos territorios, así como para fomentar la organización de sindicatos y federaciones campesinas. Las labores ejercidas por la Iglesia y por dirigentes falangistas aseguraron la hegemonía del PDC en el naciente movimiento campesino, no obstante la importante presencia que tenían las organizaciones vinculadas al PC, y en menor medida al PS, en ciertos territorios.

Con el inicio del gobierno de Frei Montalva, hacia fines de 1964, el movimiento campesino experimenta un crecimiento exponencial. Tal situación se explica por la labor ejercida por profesionales y técnicos vinculados al PDC, que se desempeñaban en el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, INDAP, que había sido creado durante el gobierno de Alessandri, tras la aprobación de la primera Ley de Reforma Agraria, en 1962. El gobierno de Frei Montalva le otorgó especial prioridad al fomento de la sindicalización campesina, en el marco de su política de promoción popular, porque consideraba primordial asegurar una base de apoyo para la ejecución de medidas que se suponía generaría reacciones contrarias por parte de los terratenientes.

El hecho de tener el control de los organismos del Estado orientados a la organización del sector reformado, como era el caso de la CORA, se tradujo en un rápido crecimiento de las organizaciones vinculadas al PDC. Ahora bien, en términos generales, el número de sindicatos campesinos aumentó, sobre todo, por las nuevas condiciones definidas por la Ley 16.625 de Sindicalización Campesina, que fue aprobada, por el Congreso Nacional, en abril de 1967, dos meses antes de la aprobación de la Ley 16.640 de Reforma Agraria. En cuatro años se pasa de 1.647 trabajadores sindicalizados registrados en 1964, a 83.255 en 1968, 104.246 en 1969 y 296.910 en 1971 (Bruna, 1985; Huerta, 1989; Avendaño, 2017a). Esos trabajadores se van a distribuir entre las confederaciones Triunfo Campesino, Libertad y Sargento Candelaria, controladas por el PDC, y la Confederación Ranquil vinculada al PC y al PS.

La Ley 16.625 significó un importante avance y logro para el movimiento campesino, en comparación con la llamada "ley de trabas" aprobada bajo el gobierno de González Videla: no hizo distinción entre trabajadores agrícolas, reconoció el fuero sindical, estuvo dirigida a hombres y mujeres y permitió la participación de los menores de 18 años. Pero paradójicamente, tendía a dividir al movimiento campesino. En gran parte, porque permitía la creación de más de un sindicato, al interior de un predio y/o comuna. En la práctica esto se tradujo en la creación de diferentes sindicatos en una comuna, y consecuentemente, diferentes federaciones y confederaciones campesinas. Adicionalmente, la ley también autorizaba la constitución de sindicatos de empleadores agrícolas, como ocurrió con una gran confederación de empleadores que surgió al alero de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). De este modo, los terratenientes pudieron actuar de manera unitaria para resistir o simplemente frenar la aplicación de la reforma.

4. Algunas lecciones para el presente

Teniendo en cuenta lo anteriormente descrito ¿qué lecciones se pueden sacar de lo que fue la experiencia de la reforma agraria?

En primer lugar, comprender que los cambios estructurales requieren de amplias mayorías, para poder asegurar su respaldo y su concreción efectiva. Asimismo, que los cambios estructurales requieren, como prerequisites, de reformas políticas, o de importantes modificaciones de las instituciones políticas existentes.

En segundo lugar, que muchas veces los cambios estructurales necesitan de una perspectiva de largo plazo. A su vez, que estos requieren de una concepción gradual de la modificación institucional y de estructuras arraigadas y anquilosadas en la sociedad chilena. Después de todo, la reforma agraria tomó alrededor de treinta años de propuestas y maduración programática, y un periodo más o menos similar de discusión legislativa, hasta lograr el apoyo necesario.

En tercer lugar, que las propuestas de cambio se deben acompañar de soluciones técnicas concretas. La reforma agraria fue posible porque, además de propuestas programáticas, se pudo contar con diagnósticos adecuados y soluciones técnicas proporcionadas por expertos ligados a las fuerzas políticas que promovían la transformación estructural.

En cuarto lugar, la importancia que tiene la unidad sindical. Uno de los grandes reclamos de la izquierda fue que la Ley 16.625 de Sindicalización Campesina, aprobada en abril 1967, fomentaba la división de los trabajadores en federaciones y confederaciones que podían estar representadas por determinados partidos, en particular, mientras que, la misma legislación, fomentaba y fortalecía las organizaciones patronales. Fueron, precisamente, los patrones quienes comprendieron desde muy temprano la importancia de actuar de manera unitaria y así resistir, o al menos obstaculizar, el proceso de reforma. Por eso que hoy resulta incomprensible la pretensión de cierta izquierda, vociferante e irresponsable, de fomentar el paralelismo y la división sindical. Ya lo hicieron con el Colegio de Profesores y lo pretenden lograr ahora con la CUT y la ANEF.

La Reforma Agraria, cincuenta años después:
características de su aplicación y lecciones para el
presente



Por último, el asumir como parte del proyecto político que es fundamental anteponer el bien común, la “función social de la propiedad”, o el “interés general”, al particularismo o al interés meramente sectorial. Esto es algo que ha olvidado un sector del PDC y otra parte de la Nueva Mayoría.

Bibliografía

Affonso, Almino, Sergio Gómez, Emilio Klein y Pablo Ramírez. Movimiento campesino chileno. Vol. I. Santiago: ICIRA, 1970.

Avendaño, Octavio (2017a). Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973. Representación de intereses, gradualismo y cambio estructural. Santiago: Lom Ediciones.

Avendaño, Octavio (2017b). "Reforma agraria y movilización campesina en Chile (1967-1973) y Perú (1969-1976)". Polis. Revista Latinoamericana. N° 47.

Avendaño, Octavio (2017c). "La reforma agraria chilena: entre el gradualismo y la transformación acelerada". Revista Anales de la Universidad de Chile. N° 12. Edición agosto.

Bruna, Susana (1985). "Chile: las luchas campesinas en el siglo XX". En P. González Casanova (coord.). Historia política de los campesinos latinoamericanos. Vol. 4. México: Siglo XXI Editores.

Cereceda, Luz y Fernando Dahse (1980). Dos décadas de cambio en el agro chileno. Santiago: Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica.

Gómez, Sergio y Jorge Echenique (1988). La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización. Santiago: FLACSO-AGRARIA.

Huerta, María Antonieta (1989). Otro agro para Chile. La historia de la Reforma Agraria en el proceso social y político. Santiago, Chile: CISEC-CESOC.

Loveman, Brian (1976). Struggle in the Countryside. Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973. Bloomington: Indiana University Press.

Moreno, Rafael (2013). Sin reforma agraria no habría sido posible. Memorias de la Reforma Agraria chilena 1958-1970. Santiago: Ediciones Copygraph.

Tinsman, Heidi (2016). Se compraron el modelo. Consumo, uva y la dinámica internacional: Estados Unidos y Chile durante la Guerra Fría. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.