



asuntos
públicos

— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

27/10/2107

Política

50 años desde cuando cambio la vida en el campo chileno Parte 2. Implementación de la Reforma Agraria

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

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 1314

Política

27/10/2017

50 años desde cuando cambio la vida en el campo chileno
Parte 2. Implementación de la Reforma Agraria

Rafael Moreno Rojas¹

En el Informe anterior se revisaron los antecedentes de la Reforma Agraria, analizando la realidad social y productiva en la que se encontraba el campo chileno; el poder político ligado a la antigua estructura agraria y el rol clave de la Iglesia Católica, así como también del cambio constitucional llevado a cabo durante el Gobierno el Presidente Alessandri, que puso fin un principio fundamental para la derecha chilena, el cual postulaba que el derecho de propiedad era intocable; de esta forma, se abrió la posibilidad de expropiar tierras agrícolas. En esta segunda parte, se abordará la implementación de este proceso de cambio durante el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva y la magnitud de lo realizado.

El proceso de Reforma Agraria en el Gobierno del Presidente Frei Montalva

Como queda en evidencia, no solo por la conmemoración de los 50 años de la promulgación de la ley de Reforma Agraria, sino que por la aprobación de toda la legislación que facultó la transformación de la realidad rural del país, fue en el gobierno del Presidente Frei Montalva cuando se dictaron e implementaron todas esas leyes que permitieron un cambio tan profundo en nuestro país.

Es por ello, indispensable detallar en forma más pormenorizada los diagnósticos existentes para justificar estas acciones, así como la forma de ejecutarlas durante este periodo fundacional de la aplicación de las leyes que hoy conmemoramos.

Tan pronto asumió el Gobierno el Presidente Frei Montalva, el año 1964, envía en el mismo mes de noviembre una reforma constitucional para modificar el artículo 10 N°10 de la Constitución Política del Estado, para permitir el pago de las tierras a expropiarse por la Reforma Agraria en plazos mayores de 15 años y sin las trabas que habían quedado establecidas en la reforma del Presidente Alessandri. Esta reforma es aprobada en 1967 por una abrumadora mayoría (118 votos a favor, 11 votos en contra).

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.

Como se tenía claro que las aprobaciones de las nuevas leyes de reforma agraria, sindicalización campesina y otras, requerirían tiempo para su estudio y debate parlamentario, la CORA tomó la decisión de iniciar de inmediato las expropiaciones de tierras, utilizando las causales de expropiación contempladas en la ley 15.020 del Gobierno de Alessandri, en especial las que habilitaban expropiar predios abandonados o evidentemente mal explotados.

Unido a ello, se traspasaron todas las tierras agrícolas que se encontraban en manos de entidades del Estado a la CORA, la que puso en marcha en ellas el sistema de asentamientos, que significaba que la gestión pasaba de manos de los administradores anteriores a los campesinos organizados en los predios incorporados a la Reforma Agraria. Este fue el caso de las haciendas del valle del Choapa, que se encontraban en manos de la Beneficencia Pública (antiguo sistema de salud pública), en las cuales se pudo implementar por primera vez el sistema de asentamientos campesinos y la constitución en ellos de la figura legal y productiva de las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria (SARAS), las que habilitaban a los campesinos miembros de ellas a recibir créditos y asistencia técnica para manejar de inmediato la producción de las tierras que recibían en dichas sociedades.

Esta metodología permitía elevar de inmediato la producción de los predios que se incorporaban a la Reforma Agraria, ya que dichas tierras no permanecían ociosas, implementándose, con la plena participación de los campesinos beneficiados, las nuevas formas de administración y manejo.

Durante los años 1965 y 1970 se instalaron cerca de 1.000 asentamientos y, debido a ello, más las políticas de no afectar a los predios que estuviesen manejando adecuadamente sus producciones, permitió que la Reforma Agraria, no obstante, toda la oposición y propaganda contraria que desplegaban quienes se oponían a ella, aumentase la producción de alimentos, contrariando la idea de que esta acarrearía un caos productivo.

La fundamentación técnica de los diagnósticos

El diagnóstico de la realidad existente estaba basado en la utilización de los datos aportados por los Censos Agropecuarios existentes, que detallaban la concentración de la propiedad de la tierra y de las aguas en muy pocas manos y la presencia de numerosas propiedades muy pequeñas, denominadas minifundios, que caracterizaban la realidad del acceso a las tierras productivas del país.

Por otra parte, existían los datos proporcionados por el denominado Proyecto Aero Fotogramétrico, que consistía en la información recabada por el Ministerio de Hacienda a través del Servicio de Impuestos Internos del país, el cual en 1961 había censado la mayor parte de las propiedades agrícolas del territorio nacional, entregando una fuente de información de primera calidad para determinar los valores en los cuales los propietarios agrícolas habían aceptado valorar sus propiedades. Dicha valoración había quedado establecida con posterioridad al derecho que se les otorgó a los propietarios de los predios para determinar finalmente el valor de sus tierras.

A ello se sumaron los estudios aportados por el Departamento de Economía Agraria del Ministerio de Agricultura, investigaciones de las Facultades de Economía de las Universidades de Chile y la Universidad Católica de Santiago, así como estudios de la Sociedad de Economistas Agrarios, quienes también aportaron análisis de gran calidad técnica al debate.

Uno de los estudios de mayor impacto fue el realizado por las agencias del sistema internacional, varias de ellas del sistema Interamericano y de las Naciones Unidas. Este estudio sobre diversos países de la región fue realizado por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), en el que participaban directamente el Instituto Interamericano de Ciencias Agrarias de la Organización de Estados Americano (IICA-OEA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y contó con los auspicios del Comité especial creado por la Alianza para el Progreso, resultante del acuerdo de los países de la región en la Conferencia de Punta del Este en 1961. En él se determinó en forma técnica la realidad existente en los países de la región latinoamericana analizados. Como se señaló, el estudio no fue orientado solo para Chile, como alguien podría haber pensado, sino que fue efectuado en varios países de la región, sin que existiese sesgo alguno respecto de un país determinado.

Unido a lo anterior, se estudiaron en detalle las reformas agrarias realizadas en diversos países del mundo, los que se encuentran incorporados en la completa fundamentación de motivos que acompañó el envío del proyecto de Reforma Agraria del Presidente Frei Montalva al Congreso Nacional, realizada en diciembre de 1965.

Sobre esta materia puede afirmarse que no existió ninguna fundamentación seria que desvirtuase los diagnósticos presentados sobre la realidad chilena, y los argumentos utilizados en dicha época para intentar contradecir los estudios no tuvieron ninguna consistencia digna de consideración técnica.

La estrategia para implementar de inmediato la Reforma Agraria

Más de alguien se preguntará, cómo fue posible que habiéndose empleado un año de estudios antes de presentar la ley de Reforma Agraria al Parlamento, y después de haberse debatido en él durante casi diecisiete meses, para finalmente promulgarse la ley de Julio de 1967, fue posible iniciar la Reforma Agraria en forma real en el país.

La explicación es relativamente sencilla, ella se inició, primero, por la determinación del Gobierno del Presidente Frei Montalva de cumplir de inmediato lo que se había comprometido en el programa de gobierno ofrecido, segundo, debido al actuar con un marco legal establecido y respetando fielmente lo que las leyes existentes indicaban, tercero, por iniciar las pruebas de los asentamientos y de las cooperativas de Reforma Agraria en los predios que fueron traspasados a la CORA por instrucciones directas del Presidente de la República.

La decisión de llevar adelante el programa de la Reforma Agraria y la transformación del agro chileno, obligaba a tomar medidas desde el mismo instante de la instalación del nuevo Gobierno. Es por ello que prácticamente todas las leyes sociales que cambiaron la realidad existente en el campo chileno fueron dictadas en los años 1965 y 1966, antes de la promulgación de las leyes de Reforma Agraria y sindicalización campesina, ocurrido en 1967.

Por esta razón se envió de inmediato el proyecto de reforma al artículo 10 número 10 de la Constitución Política del Estado, como ya se ha indicado, en noviembre de 1964. Ese mismo mes se iniciaron las primeras expropiaciones de tierras en las áreas cercanas a Santiago y se lanzaron las campañas de alfabetización y educación de adultos, junto con promover -a través de los funcionarios de INDAP- la organización de los campesinos.

Los primeros asentamientos campesinos

Debe quedar en claro, que los predios que se estaban expropiando por la ley 15.020, salvo unas pocas excepciones, en las que los propietarios aceptaron de inmediato este traspaso, no podían ser adquiridos por la CORA mientras no se completase legalmente la expropiación la que, como era de esperarse, estaban sometidas a juicios en los Tribunales de Justicia, lo que impedía cualquier acción de la CORA en ellos.

De esta forma, los esfuerzos para instalar los primeros asentamientos se concentraron prioritariamente en los predios del valle del Choapa, que consistían en nueve grandes haciendas de propiedad del Servicio Nacional de Salud en las que existían prácticamente los únicos sindicatos campesinos organizados y funcionando, los que mantenían una relación con los administradores públicos de las haciendas y se sentían cómodos en dicha relación de larga data.

Ello motivó una resistencia inicial a cambiar de sistema, primero, porque nunca habían escuchado hablar de asentamientos campesinos y, segundo, porque ellos creían que la relación con la CORA se mantendría en forma similar a la que estaban habituados, vale decir, de sindicatos en relación con un patrón administrador, por lo que resistieron la instalación de los asentamientos. Además existía un factor de orden político, ya que todos los sindicatos campesinos de valle del Choapa estaban dirigidos por miembros de un partido político de izquierda, contrario a las ideas del Presidente Frei Montalva.

En el mes de marzo de 1965 el valle del Choapa fue sacudido por un fuerte sismo que derrumbó una gran cantidad de las viviendas campesinas del valle, lo que generó la necesidad de construir nuevas casas. Se indicó a los sindicatos y a los campesinos afectados se comenzaría de inmediato con la reconstrucción, pero para ello era imprescindible establecer los asentamientos campesinos para poder ejecutar los trabajos.

El tema fue aceptado, no sin desconfianza, ya que se debía generar una nueva forma de representación, en la que debían elegir democráticamente y en un sufragio secreto las nuevas autoridades campesinas que deberían hacerse cargo de la gestión de cada hacienda.

Pero la elección de nuevos dirigentes planteaba un problema adicional, los sindicatos estaban habituados a elegir por aclamación a sus líderes, sin haber utilizado jamás un sistema electoral secreto. La razón era, por una parte, el analfabetismo prevaleciente en una gran mayoría de los campesinos, por otra, la manipulación realizada por los antiguos dirigentes para perpetuarse en sus cargos sin tener que someterse a un juicio de sus dirigidos.

Para enfrentar esta situación, se recurrió a un sistema que posteriormente fue ampliado por un notable educador brasileño, Paulo Freire, quien, exiliado en Chile por la dictadura militar imperante en su país, fue contratado por las nuevas autoridades de la CORA para colaborar en el diseño de elementos educativos dirigidos a una población analfabeta. El método consistía en utilizar imágenes de figuras, herramientas y utensilios empleados, tanto en el trabajo como en su vida familiar, e identificar esos elementos en figuras gráficas que representaban a las personas por las que podrían sufragar si así lo decidían. Así, la toma de conciencia a través de imágenes y símbolos, permitieron acelerar la percepción de una nueva realidad y abrir a los campesinos a una comprensión más directa de que lo implicaba la nueva situación en la que vivían.

Con una gran solemnidad se realizaron las primeras elecciones de los dirigentes de los asentamientos de la Reforma Agraria, en ellas fueron elegidos mayoritariamente los campesinos que tenían mayores conocimientos agrícolas, los que podrían conducir las labores productivas de los predios en los que vivían y trabajaban.

De inmediato se constituyeron las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria (SARAS), que serían el instrumento jurídico que habilitaba a los asentamientos a recibir créditos y operar comercialmente. Formadas en todos los asentamientos creados entre los años 1965 y 1970, estaban conformadas por siete miembros; cinco campesinos elegidos en forma directa por los propios campesinos incorporados al asentamiento y dos técnicos aportados por la CORA.

Su función era incorporar de inmediato los predios en los que ellas se formaban a la producción agrícola, siguiendo una instrucción que se había dado desde el comienzo, cual era, seguir sembrando y trabajando durante el primer año de gestión los rubros con los que los campesinos estaban acostumbrados a trabajar.

Esta simple medida sirvió para darles confianza y seguridad de que los aumentos de producción eran posible con los mismos rubros que ellos conocían y, además, que los ingresos resultantes una vez cancelados los créditos recibidos y los gastos generados por la explotación, serían distribuidos entre ellos.

Diseñado el método antes descrito, fue posible reproducirlo en todos los predios que se fuesen incorporando a la Reforma Agraria.

Como era de suponerse, el ataque de quienes se oponían a la reforma se concentraba en dos frentes, uno, oponerse a cualquiera expropiación, tratando de demorar judicialmente el proceso de toma de posesión material de los predios expropiados por la CORA y, de esta manera, argumentar que la producción de alimentos se desplomaría al no estar trabajándose mínimamente en los predios sometidos a la Reforma Agraria. El otro, fue tratar de probar ante la opinión pública que los asentamientos eran un fracaso productivo y que esto nunca conduciría a que la propiedad de las tierras de dichos predios pasase a manos de los campesinos que los trabajaban y residían en ellos.

Junto con la experiencia de los asentamientos del valle del Choapa, se comenzaron a incorporar otros predios a la Reforma Agraria. Unos provenían de algunos fundos, que entendiendo que la Reforma Agraria avanzaba, optaron por entregar sus predios voluntariamente y pactar formas más convenientes de indemnización que las que se les ofrecerían si ellos eran sometidos a una expropiación. Otros, expropiados por la ley 15.020 del Gobierno de Alessandri, se percataron de que las propuestas incluidas en el proyecto de ley enviado por el Presidente Frei en diciembre de 1965 al Congreso Nacional, establecían que los propietarios que no hubiesen finalizado legalmente la situación de los predios expropiados antes de la promulgación de la nueva ley, serían re-expropiados con ella y que las condiciones de pago serían distintas a las que se les estaban ofreciendo si negociaban anticipadamente la entrega de sus fundos a la CORA.

Esta medida aceleró la toma de posesión de un numeroso contingente de predios, los que fueron cancelados con Bonos emitidos por la CORA, los que se podían comerciar libremente y así recibir en forma anticipada el pago de las expropiaciones.

Mientras todo esto ocurría, avanzaba en el Parlamento el debate sobre las nuevas leyes que habían sido presentadas por el nuevo Gobierno. En 1966 se aprobaron las leyes sociales que cambiaban el régimen de remuneraciones y de trabajo en los campos y, en 1967, meses antes de la promulgación de la ley 16.640 de la que hoy se celebran los 50 años de su promulgación, se aprobaron la reforma constitucional propuesta en noviembre de 1964 y la ley fundamental para la organización social del campesinado, cual fue la ley 16.625, denominada ley de Sindicalización Campesina.

Como se desprende de lo anterior, tanto el avance de la Reforma Agraria misma, como la acción del INDAP en la promoción de la organización de sindicatos, así como también los debates en el Parlamento, creaban una acción bastante agitada en torno a las transformaciones que se encontraban en curso.

Dos elementos adicionales deben ser mencionados en torno a lo que estaba ocurriendo en el campo chileno. Uno de ellos fue la campaña de construcción de escuelas rurales, las que en un número de 1.000 nuevas escuelas, comenzaron a poblar los espacios rurales. El otro elemento fue el lanzamiento de la Promoción Popular y la ley que creó las Juntas de Vecinos, programas impulsados por el nuevo Gobierno para promover y fomentar organizaciones en los diversos ámbitos de la sociedad chilena. Entre estos últimos es necesario destacar la formación de Centros de Madre, los que en el campo sirvieron para incorporar a las mujeres del medio rural a una mejor percepción de los cambios que estaban ocurriendo, las que -hasta entonces- estaban prácticamente ausentes y muy aisladas en lo que se relacionaba con sus derechos y la socialización de sus contactos.

Una de las tareas en la que los dirigentes de la Reforma Agraria debían concentrarse en esa etapa previa a la dictación de la nueva ley, era responder a los ataques prácticamente diarios a los que estaban sometidos en la prensa y otros medios utilizados por los opositores a las reformas en curso y, al mismo tiempo, participar en las sesiones de las Comisiones del Parlamento donde debían exponer los argumentos que justificaban las medidas propuestas.

Como los nuevos asentamientos estaban bajo un escrutinio permanente, tanto de la prensa en la que participaban los opositores a la Reforma, como por la constante atención que el Presidente Frei le prestaba a la Reforma Agraria, fue necesario realizar varias auditorías a los asentamientos recién formados, algunas de ellas realizadas por organismos internacionales, a fin de mostrar la forma en que se estaba realizando el proceso de transferencia de tierras y la gestión posterior de sus explotaciones.

Los informes fueron positivos, ya que era evidente que, no obstante los problemas iniciales encontrados, en todos ellos la producción había aumentado y la gestión era claramente mejor que la situación anterior a la expropiación. Tiempo más tarde, los asentamientos pudieron incorporar algunos de sus productos a las exportaciones, destacándose lo que ocurrió con miles de cajas de melones exportadas a Estados Unidos y la exportación de cebollas, ajos y porotos a Cuba.

Si alguien hoy en día nos preguntase si era buena o no la idea de los asentamientos y las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria, nuestra respuesta, después de 50 años, es que esa fue una de las medidas más acertadas que se tomaron, ya que permitió una transición eficiente de un sistema patronal basado en el inquilinaje a una participación más directa de los campesinos beneficiados en las decisiones productivas y en los resultados económicos producidos. Si no se hubiesen establecido dichos asentamientos y sus respectivas sociedades, ellos no habrían recibido las tierras en propiedad como obligatoriamente establecía la ley

16.640, las que debieron ser entregadas a los asentados y sus familias por el propio gobierno militar que no pudo evitar que se constituyesen esas propiedades familiares.

Algunos detractores de la reforma agraria han indicado que los asentamientos eran copia fiel de los koljoses de la Unión Soviética, lo que, fuera de ser una afirmación equivocada, no resiste ningún análisis técnico, ya que los asentamientos estaban dirigidos por los propios campesinos y no por funcionarios del Estado. De esta manera, los terrenos productivos deberían ser entregados legalmente en propiedad familiar y, los bienes comunes no susceptibles de ser divididos, en propiedad cooperativa. En definitiva, basta leer la ley 16.640 para refutar esta liviana acusación.

La organización campesina

Como se ha mencionado, la realidad existente al inicio del año 1965 era de una ausencia casi absoluta de cualquier forma de organización en el mundo rural.

No existían sindicatos campesinos en los fundos y haciendas particulares, no existían escuelas o centros de aprendizaje -salvo las permitidas y gestionadas por los dueños del fundo o de la hacienda y aquellas escuelas públicas primarias que atendían a toda la población rural en los lugares donde las hubiera- y cualquier forma, aún incipiente de organización, era severamente castigada con la expulsión de los involucrados de los predios en los que trabajaban.

Existía, por lo tanto, un temor generalizado de concurrir a cualquier reunión que no fuese autorizada por el propietario, ya que ello colocaba en peligro la subsistencia misma de la familia del que se aventurase a participar, aun de oyente, en una reunión de esa naturaleza.

En 1955 la Iglesia Católica constituyó una entidad educadora, el Instituto de Educación Rural (IER), el que, a través de algunas escuelas agrícolas que se fundaron en áreas rurales, comenzó a impartir educación escolar y técnica, la que preparó, sin que nadie se percatase en esa época, a los primeros dirigentes de las organizaciones que posteriormente surgieron a través de la organización sindical, los asentamientos de Reforma Agraria y las cooperativas campesinas.

A pesar de ese destacado aporte a la organización de los campesinos, el temor y la reticencia a organizar era un elemento muy generalizado, el que había que enfrentar con prudencia, ya que ese sentimiento podría ser explotado con habilidad por quienes se oponían a las reformas anunciadas.

Para ello, se procedió a capacitar a un contingente de funcionarios de INDAP, los que en diversas zonas del país actuaron como promotores de la organización de los campesinos en los predios donde ellos trabajaban. Se utilizaron iglesias, escuelas, centros deportivos y cualquier forma de infraestructura, por primitiva que ella fuese, para reunirlos en forma relativamente segura y evitar las represalias.

A pesar ello, se aceleraron los despidos de campesinos que acudían a dichas reuniones, lo que obligó al Gobierno del Presidente Frei a dictar en 1966 la ley de inamovilidad, para impedir que sin causa justificada se despidiese a trabajadores de un predio agrícola. Esta ley fue la respuesta directa para evitar el miedo.

No obstante, las dificultades que se encontraban para promover la organización de los campesinos, el proceso avanzó aceleradamente, así se fueron constituyendo comités pre sindicales los que, al dictarse en abril de 1967 la ley 16,625 de Sindicalización Campesina, pudieron adquirir su personalidad jurídica y comenzar a operar en las negociaciones para mejorar sus condiciones laborales y salariales.

Un elemento central que sirvió adecuadamente para consolidar la formación y desempeño de los nuevos sindicatos fue la dictación de del Decreto con Fuerza de Ley N° 6, que creó el Fondo de Educación y Extensión Sindical y estableció las condiciones en que este debía operar.

Ello consistía en que un porcentaje del salario pagado a los trabajadores agrícolas -una parte a cargo de los trabajadores, la otra a cargo de los empleadores- se destinaria a un fondo controlado por la Dirección General del Trabajo para educar, capacitar y financiar el funcionamiento de los dirigentes y asociados a los sindicatos recién creados. Sin la creación de este fondo, habría sido imposible el impresionante aumento de los sindicatos campesinos y su adecuado funcionamiento.

Desgraciadamente, dicho fondo fue eliminado durante el gobierno de la dictadura militar y nunca se ha podido restablecer su existencia y funcionamiento.

Prueba de lo que este fondo permitió realizar se encuentra en que, de 1.200 campesinos organizados en sindicatos en 1964, para noviembre de 1970, al terminar el Gobierno del Presidente Frei Montalva, 100.000 campesinos estaban organizados en sindicatos. Dicho número se duplicó en el Gobierno del Presidente Allende, así, a septiembre de 1973, eran 200.000 los trabajadores agrícolas organizados en estas entidades.

Si bien es cierto que la mayoría de los trabajadores organizados en sindicatos solicitaban la aceleración de la Reforma Agraria, más allá de dicha reivindicación, lo que estaba ocurriendo era que, al cambiar las condiciones laborales de la mayoría de los trabajadores agrícolas, debido a su organización y a otras medidas complementarias se logró -en esos años- una sensible mejoría en sus condiciones de vida y e ingresos.

Pero la organización social en el campo chileno, no se limitaba a la creación y actuación de los sindicatos, junto a ellos, se inició la constitución de cooperativas, tanto en los predios incorporados a la Reforma, como en otros rubros no cubiertos aun por ella, lo que generó un movimiento asociativo de enormes repercusiones, ya que con el concepto de la asociatividad se comenzaba a romper el individualismo existente en la mentalidad campesina, en donde el aislamiento personal en que se encontraban dichos trabajadores, no les había permitido conocer y experimentar formas de unión que no fuese su propia realidad individual, lo que impedía la visualización de los beneficios adicionales que aportaba la organización.

Visto este tema en el día de hoy, no hay duda que existe la necesidad de normar las formas de organización asalariada en los campos, muy en particular lo que ha ocurrido con el trabajo de los temporeros y, especialmente, de temporeras, las que han emergido como una fuerza de trabajo nueva y muy apreciada, pero que requiere de normas legales adecuadas para garantizar su condición de mujer en las faenas agrícolas chilenas.

La difusión de la propiedad de la tierra

Al iniciarse la reforma agraria, la fuerza motriz principal que animaba a los campesinos era el lograr la tierra para los que la trabajaban. Esa había sido la imagen que acompañaba las ilusiones de muchos de ellos para mejorar su calidad de vida. Tras esa imagen, algunos pensaban que el poseer en propiedad un pedazo de tierra cambiaría para siempre su realidad y la de sus familias.

La concentración de la tierra en pocas manos era tan fuerte que, según los censos oficiales, casi el 80% de la tierra regada del territorio nacional estaba en manos de alrededor del 5% de los propietarios. Contrastaba con esta situación una enorme cantidad de explotaciones muy pequeñas, los denominados minifundios, que por su tamaño y condición no podían proveer los medios mínimos para los propietarios de ellas y sus familias.

Observada esta realidad, era necesario propender a una difusión de la propiedad y, a través de ello, alcanzar mayores niveles de equidad y de productividad en el medio rural chileno. Fue ese el principal argumento que respaldaba la presentación de la nueva ley de Reforma Agraria, crear nuevos propietarios definitivos en superficies suficientes para una adecuada explotación y mantención de las familias que vivirían en ellas. Este era el claro y definitivo objetivo de la Reforma y, en ningún caso, estaba previsto que dicho objetivo sería alterado por otras consideraciones.

Al releer los debates en el Senado y en la Cámara de Diputados de la época, queda en claro el argumento de la generación de propiedad individual en las parcelas que se crearían, y de una propiedad cooperativa en los bienes comunes que no eran susceptibles de división, como; los caminos, los grandes galpones, cercos exteriores, tranques y bosques no susceptibles de una división familiar.

Este tema fue intensamente tratado, tanto por quienes, oponiéndose a la Reforma propuesta, argumentaban que lo que se pretendía era eliminar la propiedad como elemento buscado por la reforma y convertir a los trabajadores, en asalariados del Estado en granjas estatales o complejos productivos, similares a los utilizados en países socialistas de la época. Así como también por personeros de los partidos de izquierda, quienes abogaban para que no se insistiese en la obligación legal de crear nuevos propietarios familiares o individuales, ya que ello no permitiría, a su juicio, un reparto equitativo de los beneficios que se obtendrían en los predios reformados.

En la búsqueda del objetivo de difundir la propiedad, no estaba contemplado eliminar a los propietarios de las tierras, que en tamaños adecuados las trabajasen eficientemente y cumpliesen con las leyes sociales que se habían promulgado. Por ello se postuló el derecho a la reserva de 80 hectáreas de riego básico, que conservarían los propietarios que fuesen expropiados por las causales de exceso de superficie. Aún más, se estableció que los predios que estaban muy bien explotados podrían retener hasta 320 hectáreas de riego básico en sus propiedades en caso de tener que someterse a la expropiación.

La muestra práctica de estas medidas, es que, durante todo el proceso de aplicación de la ley de Reforma Agraria, incluida la etapa de Gobierno del Presidente Allende, no se expropiaron las viñas ni los huertos frutales que estaban en plena producción.

Se puede intentar argumentar que, la Reforma, tarde o temprano afectaría ese tipo de propiedades, pero lo real es que ellas no fueron tocadas por esta.

Cierto es, que en opinión de quienes participaron en el Gobierno del Presidente Allende, las reservas no debían ser de 80 hectáreas de riego básico, sino rebajarlas a 40 hectáreas equivalentes, dicho criterio no fue aceptado por los autores de la ley del Presidente Frei, y no se dictó ninguna ley o modificación a ella, que introdujese dicho criterio.

Lo que no puede ser discutido es; que las normas establecidas en la ley 16.640 obligaban a entregar la propiedad definitiva de las tierras expropiadas a los campesinos seleccionados en los asentamientos, después de un periodo que fluctuaba entre tres a cinco años. Esta disposición legal es de vital importancia, ya que una vez constituidos legalmente los asentamientos, comenzaba a correr el plazo inexorable de entrega definitiva de las tierras.

Durante el Gobierno del Presidente Allende, se optó por no constituir asentamientos en los predios que se expropiaron en ese periodo, de hecho, no se constituyó ninguno, prefiriéndose crear los denominados Consejos Campesinos, los Centros de Reforma Agraria (CERAS) y los Centros de Producción (CEPROS). El criterio fue que entregarle las tierras en propiedad a un grupo de campesinos que vivían y/o trabajaban en el predio expropiado, crearía un grupo de campesinos pequeños burgueses que gozarían de beneficios que a otros les sería negado.

Esto tuvo una dolorosa conclusión durante la dictadura militar, cual fue que los miles de campesinos que se encontraban en las tierras expropiadas durante los años 1971 y 1973, con contadas excepciones, no recibieron los títulos de propiedad, ya que al no haberse constituido un asentamiento legalmente, no se le aplicaba la ley que obligaba a entregar la propiedad definitiva.

La magnitud de lo realizado

La tarea de llevar adelante la Reforma Agraria y el cambio social en el medio rural chileno exigió una serie de esfuerzos, que iban mucho más allá de la expropiación y puesta en marcha de la producción en los predios incorporados a esta. Es por ello que es necesario detallar las obras que se realizaron en este proceso durante los seis años de la presidencia Frei Montalva.

Producto de la instalación de los asentamientos campesinos, durante los años 1974 y 1975 se entregaron casi 40.000 parcelas a los campesinos de la Reforma Agraria, resultado del mandato legal existente, la abrumadora mayoría de ellos provenía de los asentamientos constituidos en los años 1965-1970. Más adelante se detalla lo que ocurrió con los campesinos que recibieron sus parcelas de la Reforma Agraria.

Al terminar el mandato del Presidente Frei Montalva se habían expropiado 1.450 haciendas y fundos con las leyes 15.020 y 16.640. Ellas totalizaban 3.5 millones de hectáreas expropiadas y en ellas vivían 35.000 campesinos en casi 1.000 asentamientos beneficiarios de la Reforma, junto a estos, existían más de 100.000 campesinos organizados en sindicatos. Se constituyeron 250 cooperativas, que se agruparon en 14 Federaciones provinciales y una Confederación Nacional, en ellas participaron 27.000 campesinos.

Como la misión de la CORA, institución encargada de llevar adelante la Reforma Agraria, era contribuir a mejorar las condiciones de vida de los campesinos incorporados a este proceso, hubo que realizar inversiones, tanto en la infraestructura productiva, como en los elementos que condicionaban la producción de los diversos asentamientos.

Fue necesario construir 9.364 viviendas nuevas y la reparación de las existentes, lo que sumó 628.327 m² construidos, más otros 11.000 m² en 121 locales comunitarios.

Se dotó de agua potable a 3.884 viviendas, alcantarillado a 5.673 y electricidad a 3.532 viviendas.

En infraestructura productiva se construyeron 1.268 galpones y bodegas con un total de 216.724 m², 572 kilómetros de cercos, construcción y reparación de 107 tranques con una capacidad de 15.879.000 m³, más la construcción de 208 pozos profundos.

Se plantaron 3.000 hectáreas de frutales y en sector forestal se crearon 40 asentamientos forestales en los que se plantaron 9.000 hectáreas en el año 1970.

La masa ganadera en manos de los campesinos de los asentamientos, al 1 de mayo de 1970, era 156.445 bovinos, 381.978 ovinos, 18.819 porcinos, 15.416 caprinos y 20.706 equinos según se estableció en los balances que debía llevar la CORA.

En esta materia, es importante destacar la importación realizada para mejorar la masa ganadera de 12.000 vaquillas Poll-Hereford, muchas de ellas destinadas a los asentamientos de Magallanes, más 7.000 vaquillas de razas lecheras para mejorar la calidad del ganado en la zona centro sur del país.

Otro elemento novedoso, con la asistencia del INDAP, fue que, dado que numerosos asentamientos tenían acceso al mar y en ellos existían caletas de pescadores, se decidió organizarlos en cooperativas de pescadores artesanales constituyéndose 60 agrupaciones que incorporan a 7.700 socios.

Como la capacitación del campesinado era una necesidad impostergable, el INDAP creó 15 centrales de capacitación y la CORA creó cinco centrales adicionales, y se recurrió a la colaboración de entidades privadas que colaboraron activamente en estas materias, debe destacarse entre ellas al Instituto de Educación Rural (IER), el Instituto de Promoción Agraria (INPROA), el Instituto de Capacitación Nacional (INACAP), organización que dependía de la CORFO, y el Instituto de Investigación y Capacitación en Reforma Agraria (ICIRA), entidad creada por un convenio entre la CORA y Naciones Unidas, en el que participaron destacados técnicos brasileros y chilenos, entre ellos el educador Paulo Freire.

Largo sería enumerar la cantidad de otras obras realizadas por los campesinos en esos años, entre las que se encuentran caminos rurales, tranques, 43 canchas deportivas, centros comunitarios y otras obras de infraestructura productiva.

Finalmente, destacar la creación y funcionamiento de la Sociedad Comercializadora de la Reforma Agraria (SOCORA), la que actuó exitosamente en las exportaciones que se realizaron desde los asentamientos de la Reforma Agraria.

La dignificación de la vida en el campo y el aumento de la producción

La metodología utilizada para llevar adelante en forma gradual la Reforma Agraria, permitió cumplir los objetivos que estaban siendo señalados, cuáles eran, cambiar la realidad en que se encontraba la población rural del país, eliminar el latifundio improductivo y aumentar la producción alimentos en el país.

Lo anterior se encuentra más que demostrado; durante los años de la Reforma Agraria, se cambió radicalmente la situación de vida de los campesinos y sus familias. Esta mejoría, como equivocadamente se podría argumentar, no estaba solo concentrada en los campesinos que se incorporaron a los asentamientos, sino que, a raíz de toda la legislación ya descrita más las medidas de política agraria que fueron emprendidas por el Ministro de Agricultura de la época, Hugo Trivelli, unido al cambio de vida en las poblaciones rurales y a los incentivos que existieron -tanto para los asentamientos como para los predios que no eran sujetos de Reforma Agraria- se logró un aumento sustantivo de la producción agropecuaria, rompiendo la negativa tendencia que se arrastraba por decenios, de un sector agrícola que no era capaz de abastecer, siquiera, los alimentos de mayor consumo en nuestra sociedad.

Es necesario analizar en detalle esta evidencia, ya que algunos detractores de la Reforma Agraria han, infructuosamente, tratado de probar que durante los primeros seis años de esta la producción agropecuaria de Chile no mejoró. Sin embargo, todos los estudios realizados por organismos nacionales e internacionales, independientes de los gobiernos de la época, han demostrado que efectivamente la producción aumentó significativamente hasta el cierre del año agrícola en 1971.

¿Por qué se produjo ese fenómeno que aparentemente contradecía las negativas predicciones de algunos?

La repuesta debe combinar una serie de elementos. Primero, las políticas agropecuarias y de precios que se aplicaron durante esos seis años; segundo, la producción claramente incrementada en las tierras incorporadas a la Reforma Agraria, las que no permanecían ociosas después del acto legal de la expropiación; tercero, el esfuerzo de los propietarios de tierras que comprendieron que si sus predios producían en forma más eficiente, tendrían una mejor consideración si la Reforma Agraria los llegase a afectar. Por una parte, podían, como fue el caso de las viñas y los huertos frutales de mayor productividad, no ser expropiados, como realmente ocurrió y, por otra parte, podían optar a la reserva de las 80 o las 320 hectáreas de riego básico, que les garantizaba la ley si sus predios estaban bien explotados y se respetaban las normas legales en el trato de sus trabajadores.

Esa fue la realidad experimentada durante esos seis años iniciales de la reforma agraria.

En el siguiente Informe y final, se examinarán las contracorrientes que se opusieron a la Reforma Agraria y se concluirá con un análisis de las consecuencias que este proceso de transformación del campo chileno tuvo para el país y su gente.