

EXTRACTOS DEL CONVERSATORIO  
REALIZADO POR LA ESCUELA DE  
ADMINISTRACIÓN, DE LA FACULTAD  
DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA  
DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA,

el día 24 de noviembre de 2017

---

**Jacques Chonchol**

*Agrónomo*

*Exministro de Agricultura del  
presidente Salvador Allende*

Muchas gracias por la invitación. La verdad es que en 15 minutos es difícil resumir todo lo que tengo que decir, pero voy a tratar. Me voy a limitar, primero, a dar algunos antecedentes que explican el porqué de la Reforma Agraria. Es decir, dos o tres cosas sobre el primer esfuerzo de la Reforma Agraria que, curiosamente, vino de un gobierno de derecha, el de Jorge Alessandri. Posteriormente lo que se hizo fue durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, entre 1964 y 1970, continuó durante el gobierno del presidente Allende, desde 1970 a 1973, hasta que dieron el Golpe de Estado y, como consecuencia, hubo un proceso opuesto a la Reforma Agraria, que tuvo una serie de consecuencias que todavía estamos experimentando en la coyuntura chilena.

Me limito a algunos antecedentes. Había, a comienzos del siglo pasado, un desequilibrio creciente entre el campo y la ciudad. En 1920 la mayor parte de la población chilena vivía en el campo; eran 2 millones de personas, que representaban más del 50% de la población. En los siguientes 50 años, hasta 1970, prácticamente ese número se había duplicado, pero simultáneamente la población urbana había multiplicado mucho más y había pasado de 1,8 a 6,8 millones de personas. Es decir, cuando se produjo el proceso de Reforma Agraria, Chile era un país predominantemente urbano, lo que había significado una serie de cambios hacia el desarrollo de una clase media y hacia la organización de una clase obrera que crearon primero las minas y posteriormente los sectores industriales, particularmente se desarrolló con el gobierno de Pedro Aguirre Cerda, gracias al Frente Popular en el campo y, al mismo tiempo, había mejorado de manera sustancial las condiciones de vida de la población urbana.

La tasa de alfabetización era mucho más alta, se había desarrollado una organización social significativa, había una legislación social importante, había una serie de planes que se venían produciendo desde fines de la década de 1930 y el campo prácticamente seguía igual. Lo que predominaba en el campo era un gran latifundio tradicional, que venía desde la época colonial. Tenemos que acordarnos de que cuando los españoles conquistaron Chile, eran muy pocos y una de las recompensas de la conquista fue entregarle a cada soldado español una gran cantidad de tierra, lo que se llamaba las *Mercedes de Tierra*, para que pudieran fundamentalmente mejorar sus situaciones. Posteriormente se les entregaba un número de indígenas para que trabajaran la tierra y produjeran, no solamente para ellos, sino que para la pequeña población que había en la colonia, en una fórmula que se llamaba *La Encomienda*. Y ese sistema fue perdiendo. Posteriormente, durante la época colonial, la población creció muy poco y éramos un país de consumo interno, lo poco que se exportaba era al Perú, pues dependíamos fundamentalmente del Virreinato del Perú, y prácticamente el resto de lo que consumíamos venía desde afuera.

En lo interno los grandes cambios ocurrieron fundamentalmente en el siglo XX, gracias al Frente Popular, con el presidente Pedro Aguirre Cerda y los gobiernos radicales socialistas y comunistas que le sucedieron, a los cuales les preocupaban las consecuencias sociales de la industrialización en Chile. En esa época se decía que un país no puede ser desarrollado si no tenía industria y se puso mucho el acento en la industrialización. Y para eso se creó una serie de organismos, como la Corporación de Fomento a la Producción, y una serie de empresas que hoy siguen siendo importantes, como ENDESA, ENAP, CAP, etc., que fueron creadas por el Estado. Hoy

muchas de estas empresas han sido privatizadas, pero fundamentalmente, el que fue responsable de la creación y desarrollo de todo esto fue el Estado chileno en los años del Frente Popular, desde 1938 en adelante.

Pero el campo seguía igual: a pesar de la independencia continuaba en manos de una oligarquía que, aunque era propietaria de la tierra, muchas veces no la trabajaba, pues no eran agricultores; la mantenían en sus manos porque la tierra da poder político, económico y social. Hay que acordarse de que quienes controlaban la tierra se aferraban a un fenómeno fundamental, que la tierra era el único bien que no se desvalorizaba frente a la inflación, o sea, era un capital constante, era la mejor garantía para comprar el crédito inmobiliario, y además daba poder político.

En esa época todavía, hasta el año 1958, el voto lo hacían los partidos políticos, no había voto único. Entonces dos partidos eran los dominantes, que eran de la oligarquía (el liberal y el conservador).

La crisis realmente comenzó porque la agricultura no producía suficiente, los chilenos teníamos que importar mucho más alimento del que exportábamos. Y entonces se planteó un problema al país, qué hacer, cómo modernizar, cómo cambiar las relaciones fundamentales que habían existido en el campo durante mucho tiempo. Ahí hubo dos factores que fueron muy significativos: uno, la actuación de organismos internacionales que comenzaron a desarrollarse, en esa época la CEPAL (la Comisión Económica para América Latina y El Caribe), la FAO, la OEA, el INTA, que empezaron a decir: si no hay desarrollo agrícola no habrá modernización ni democratización de este país y para eso hay que cambiar la estructura fundamental, que era el dominio de la tierra. Sin embargo, aunque se mejorarán las condiciones

de vida de los campesinos, quienes vivían en situaciones miserables, paupérrimas, dependientes de los dueños de la tierra, no iba a existir un mercado para los productos industriales. O sea que un país no puede industrializarse si no tiene, además de capital y tecnología, un mercado. En aquel momento una parte importante de la población chilena estaba fuera del mercado, porque nuestros campesinos vivían en condiciones infrahumanas por trabajar la tierra. Entonces hubo una serie de presiones sociales para que cambiaran las condiciones de la agricultura y se hiciera una redistribución de la tierra.

Por otro lado, se produjo un fenómeno muy curioso, cuando el gobierno de Jorge Alessandri llegó el poder, en 1958, no tenía ninguna intención de hacer una Reforma Agraria, era un gobierno de derecha, lo llamaban *el gobierno de los gerentes*, pero se produjeron dos fenómenos importantes desde el punto de vista político. Uno fue la revolución cubana. Cuando los comunistas cubanos llegaron al poder en 1959, hicieron una reforma agraria en la sierra y la impusieron al resto del país, eso tuvo mucho impacto en América Latina. Simultáneamente el gobierno de Estados Unidos, del presidente John Kennedy, dice “en función al largo plazo de los intereses norteamericanos, no podemos seguir apoyando a las oligarquías tradicionales, que no quieren cambiar nada. Tienen que modernizar el país, tenemos que apoyarnos en los grupos de clase media”. Y entonces Washington empieza a presionar a los gobiernos de América Latina, no solamente a Chile, para que hagan lo que llamaron *reformas estructurales*, dentro de las cuales la Reforma Agraria era muy importante. Y entre esas reformas estructurales crean una alianza política que se llamó “Alianza para el Progreso”, que se estableció en Montevideo en 1961, donde el gobierno militar les dijo a los gobiernos Latinoamericanos “si no

hacen reformas estructurales, no van a tener ayuda económica de los Estados Unidos ni de los organismos internacionales, en que Estados Unidos tiene poder”.

Entonces hubo, por un lado, la presión económica de los organismos internacionales, que decían que sin Reforma Agraria ni industrialización no era posible ser un país moderno; y, por otro lado, la presión que venía desde Estados Unidos, que decía “si no hacen reformas estructurales no van a tener ayuda”. Hay que acordarse de que el gobierno de Alessandri tuvo que enfrentar las consecuencias de un terremoto y necesitó urgentemente de financiamiento externo. Por otro lado, ese gobierno, que llegó en 1958 apoyado por los partidos liberales y conservadores, tuvo que cambiar fundamentalmente en 1961, porque hubo una elección parlamentaria y los partidos tradicionales bajaron mucho sus votaciones. El Partido Radical entró al gobierno y era más abierto a la idea: por eso, fue el primer gobierno que hizo la Ley de Reforma Agraria.

La primera Ley de Reforma Agraria no provino de gobiernos progresistas, sino de un gobierno conservador tradicional, que tuvo que ceder, presionado por la sed económica y política interna, a hacer este tipo de reformas. Pero la verdad es que en el gobierno de Alessandri se hizo muy poco; por eso se le llamó la “Reforma Agraria de Maceteros”, porque en la práctica se redistribuyó muy poca tierra. Pero se liberaron algunos organismos importantes que tuvieron significación después, como la Corporación de Reforma Agraria, y el Instituto de Desarrollo Agropecuario. Ese gobierno terminó con muy poco realizado y llegó al poder el gobierno de Eduardo Frei Montalva, apoyado por el Partido Demócrata-Cristiano, que se había constituido anteriormente debido a la reunión de la falange y

el Partido Social-Cristiano. Y entre los proyectos de Frei, su partido, y también a los partidos de izquierda, que en esa época lideraba también Salvador Allende (quien perdió esa elección con Frei), prácticamente estaba planteada la necesidad de una Reforma Agraria importante, como un aspecto significativo.

El gobierno de Eduardo Frei lanzó una nueva Ley de Reforma Agraria al Congreso, que modificaba la que se hizo durante el gobierno de Alessandri pero que tardó 3 años en ser promulgada. Fue en 1967, por eso estamos hoy día celebrando los 50 años de la Reforma Agraria. Y junto con esa ley, se manda también una ley muy importante de sindicalización campesina. En esa época tampoco existían sindicatos campesinos, porque estaban obstaculizados; había sindicatos urbanos de muchos tipos, pero no había campesinos. Esa ley fue mucho más radical que lo que se había hecho hasta ese tiempo, porque limitó la cantidad de tierra que puede tener una persona a 80 hectáreas de riego básico en el Valle del Maipo y lo hizo extensivo y equivalente a tierras de otro tipo. Además, el Estado, a través del Ministerio de Obras Públicas, expropió tierras que antes pertenecían a latifundistas, con el fin de realizar obras de riego. Las tierras de desvalorizaron. Si el propietario era un buen agricultor tenía el derecho de conservar hasta 80 hectáreas de riego básico, pero si era mal agricultor no tenía derecho a nada, pues también se estableció la posibilidad de expropiar cualquier tipo de tierra mal trabajada; aunque para eso se daban plazos, claro.

Si hoy se plantearan las condiciones que planteó el gobierno de Frei Montalva, lo tildarían de ultra comunista, porque establecía que las tierras se pagaban a 25-30 años plazo en bonos de la Reforma Agraria y a valor fijo; no al valor comercial, sino

que al valor que tenían las tierras que declaraban los propietarios para pagar sus impuestos al fisco, que era 10 veces más bajo que el valor comercial. Al mismo tiempo esa ley establecía la nacionalización del agua. Todas las aguas pasaron a ser un bien nacional público: había un derecho de uso, pero no un derecho de propiedad sobre las aguas. La Ley de Sindicalización Campesina permitió la organización en sindicatos comunales; al final del gobierno de Frei había más de 100 mil campesinos organizados en sindicatos comunales. Alrededor de 3,4 millones de hectáreas fueron expropiadas, que representaban al 13% de las producciones del país, y al mismo tiempo se organizó a los pequeños agricultores en comités, con la idea de que después se transformarían en cooperativas.

A continuación, vino el gobierno de Salvador Allende, que decidió profundizar en la Reforma Agraria. O sea, con la misma ley de Frei Montalva hubiera querido hacer algunas modificaciones, por las razones que voy a explicar a continuación, pero no tenía mayoría en el Congreso, entonces aplicó fondo. Al final del gobierno de Allende, cuando vino el Golpe de Estado, prácticamente había 10 millones de hectáreas expropiadas: 6,5 millones durante el gobierno de Allende y 3,5 millones durante el gobierno de Frei. Es decir, prácticamente se habían expropiado todos los latifundios de Chile y se continuó organizando a los sindicatos campesinos, algo muy importante.

El chileno más pobre era el campesino y se trató de mejorar sus condiciones. Se organizó una serie de consejos campesinos, en las distintas comunas y en las distintas provincias, con representación de todas las organizaciones campesinas, y se trató de modificar la *forma intermedia*. Porque la Ley de Reforma Agraria establecía que cuando se expropiaba un fundo se creaba un asentamiento, que era una forma transitoria que duraba hasta

5 años, porque los campesinos sabían muy bien cómo trabajar la tierra, pero no tenían experiencia en las relaciones externas: cómo entenderse con los bancos, cómo entenderse con la firma que arrendaba la maquinaria, cómo entenderse con la comercialización. Entonces se esperaba que, en ese período de 5 años de asentamiento se capacitarían y después vendría la atribución definitiva de la tierra a los campesinos. El gobierno de Allende profundizó en eso y, sobre todo, tuvo particular importancia en un aspecto muy significativo, las tierras mapuches.

La Ley de Reforma Agraria había dejado algo en el olvido, no decía nada específico sobre los mapuches. Los consideraba campesinos sin distinciones, y, por lo tanto, si había tierras expropiadas y había campesinos mapuches, recibirían los mismos beneficios que los otros campesinos. Arauco y parte de Valdivia, le dejaron menos del 15%, a través de lo que se llamó *Mercedes de Tierra*. Se hicieron *guías de colonización*, porque los mapuches no tenían incorporada la idea de la propiedad privada de la tierra. Ellos siempre habían vivido como una familia, eran mucho más ganaderos que agricultores propiamente tales. Entonces, como compensación, el Estado chileno les había dado lo que llamaron *Mercedes de Tierra*, que era una cierta cantidad de tierra a cada Cacique, con un número de familia, pero era mínimo. Hubo presiones mapuches para recuperar esas tierras usurpadas de las *Mercedes* y empezaron, a fines del gobierno de Frei Montalva, también empujados por razones políticas (en esa época, por ejemplo, apareció el MIR, que empezaron a movilizarse bajo la consigna "Arauco vuelve a la lucha") y empezaron a ocupar tierras.

Entonces Allende se encontró con esta situación complicada, y decidió, que, dado que no había nada específico para los mapuches, había que hacer una nueva Ley Indígena y al mismo tiempo usar

la nueva Ley de Reforma Agraria para devolverles a los mapuches parte de las tierras usurpadas a través de las Mercedes de Tierra.

Entonces el Ministerio de Agricultura se trasladó a Temuco. Estuvo ahí 2 o 3 meses, en los que se expropiaron ciento y tantas mil de hectáreas y se las devolvieron a los mapuches. Como sabemos este problema todavía no se ha resuelto enteramente. En aquellos tiempos apareció una nueva ley indígena que los propios mapuches entregaron al presidente, quien la mandó al Congreso, donde fue aprobada. Así se creó un Instituto de Desarrollo Indígena, que tiene una serie de facultades al respecto. Estábamos en esto cuando vino el Golpe de Estado y, luego, lo que se conoce como la Contra Reforma Agraria.

De los 10 millones de hectáreas que se habían expropiado en los gobiernos de Frei y Allende, el 33% fue devuelto a los antiguos propietarios, el otro 34% fue sacado a remate, con el argumento de que no eran tierras agrícolas, porque muchas de ellas eran tierras forestales. Ahí precisamente fue donde aparecieron unos actores que aún hoy son muy relevantes: las compañías forestales y empezaron a hacer plantaciones de pino y eucalipto que significaron una serie de problemas de trabajo, de posicionamiento del agua, etc. El resto de las tierras se le entregó a un cierto número de campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria, pero se excluye a todos los que habían sido dirigentes, a todos los que habían tenido alguna importancia en los asentamientos, en los sindicatos, etc. se suprimió la Ley de Reforma Agraria, la Ley de Sindicalización Campesina y se produjo, digamos, una reconstitución de agricultura capitalina. Y entra con fuerza una idea a la que ya se le venía dando vueltas antes, porque la CORFO había tenido mucho interés, desde la década de 1930 en que, dadas las condiciones particulares de Chile (que fundamentalmente era estar en un Hemisferio Sur; que quiere decir que

estamos en verano cuando el Hemisferio Norte está en invierno) las tierras del Valle Central que son útiles para la agricultura, pero son muy pocas, se presten para el cultivo de exportación.

Pero se excluyó a gran parte de los campesinos. El organismo que los trató de ayudar de la mejor manera posible fue el INDAP, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, porque la CORA (Corporación de la Reforma Agraria) fue suprimida por la Dictadura y nos encontramos desde entonces en la siguiente situación: gran parte de las tierras están en manos de la agricultura capitalista.

El gran proyecto que tenía la Reforma Agraria era crear una agricultura campesina organizada en cooperativas. Eso prácticamente se esfumó. Se logró salvar la idea y se profundizó, en cierta manera, la idea de la especialización de Chile en los cultivos del Hemisferio Sur, en cultivos de exportación. Pero con un inconveniente, que Chile tiene muy poca tierra agrícola. Nosotros somos un país de 75 millones de hectáreas y la tierra útil para la agricultura en aquellos tiempos era menos de 5 millones, menos del 10%. Y la tierra regada eran apenas 1.300.000 hectáreas.

¿Qué ha pasado con las leyes de la Dictadura? Primero, gran parte de aquella tierra útil se está perdiendo definitivamente para la agricultura, por varias razones, todas de intervención urbana. Segundo, el gran negocio que apareció en la década de 1990, y que ha seguido, son las parcelas de fin de semana; o sea, agarrar tierras agrícolas, lo que la dictadura permitió sin ninguna limitación, y dividir las en parcelas de agrado de 5 mil metros cuadrados y venderlas. Muchas de las mejores tierras agrícolas vecinas a la ciudad hoy se han perdido definitivamente para la agricultura, en la medida en que esto se está produciendo.

Hay, además, otro fenómeno muy grave: se terminó con la nacionalización del agua y privatizaron el agua y los derechos de agua. Se los han comprado una serie de compañías mineras, compañías energéticas y los grandes agricultores, y muchos de los pequeños agricultores hoy se quejan por la falta de agua de una manera definitiva.

Entonces, si hablamos de la “agricultura chilena”, se ha destruido en gran parte a los campesinos. Lo poco que quedó es lo que está haciendo INDAP. Se ha constituido una agricultura capitalista más productiva, pero se está produciendo una nueva usurpación de tierra. Ahora inclusive con compra extranjera, porque hay un fenómeno poco conocido, que estamos viviendo, no solamente en Chile, sino que en América Latina. Una serie de capitales extranjeros está comprando tierras en los países en desarrollo, fundamentalmente capitales públicos en Argentina y Brasil. Aquí son capitales de privados. Entonces hay, por un lado, concentración de tierras en manos de empresas nacionales y, por otro, en manos de capitales extranjeros. Privatización del agua: tenemos una agricultura desarrollada con gran exclusión de los campesinos, sin sindicatos importantes, pero con una serie de problemas para el porvenir que tenemos que enfrentar.