



G633m  
M.D. 02  
C.1

MATERIAL DE DISCUSION  
PROGRAMA FLACSO-SANTIAGO DE CHILE  
NUMERO 102, Octubre 1987.

BIBLIOTECA  
FLACSO  
SANTIAGO

12.609.-

319.-

NOTAS SOBRE LA POLEMICA RECIENTE  
ACERCA DE LA REFORMA AGRARIA.

Sergio Gómez

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

## RESUMEN

Este texto es rigurosamente un material de discusión en el que se presentan argumentos por los cuales se sostiene que los términos en que se ha llevado a cabo la actual discusión sobre el tema de la reforma agraria, no favorece los intereses mediatos e inmediatos de los campesinos y empresarios, ni un debate serio sobre la materia. Además, se entregan elementos que ayudan a explicar las razones por las cuales el tema de la reforma agraria no puede darse en la actualidad en términos racionales.

1944

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

66

67

68

69

70

71

72

73

74

75

76

77

78

79

80

81

82

83

84

85

86

87

88

89

90

91

92

93

94

95

96

97

98

99

100

## INDICE

ANTECEDENTES.....	1
I. ¿QUE ES UNA REFORMA AGRARIA?.....	4
II. EL SIGNIFICADO DEL TERMINO Y UNA ANALOGIA.....	9
III. LO QUE SE PROPONE BAJO ESTA DENOMINACION.....	11
IV. LA AGRICULTURA DE HOY Y LOS NUEVOS DESAFIOS.....	14
V. NOTA FINAL.....	16

SECRET

1. The following information was obtained from a source who has provided reliable information in the past:

2. The source has advised that the following information was obtained from a source who has provided reliable information in the past:

3. The source has advised that the following information was obtained from a source who has provided reliable information in the past:

4. The source has advised that the following information was obtained from a source who has provided reliable information in the past:

## ANTECEDENTES

"El tema de la reforma agraria, que todos creíamos agotado y archivado, vuelve a salir a flote. Las reacciones públicas me hacen pensar que continuamos anclados en un estado de susceptibilidad, irritabilidad, de intolerancia francamente delirantes. Observo con pesimismo el debate, la virulencia de las declaraciones. Llego a la conclusión de que seguimos gravemente enfermos, de que no nos pondremos de acuerdo nunca."

Jorge Edwards, La Epoca, 2 de Agosto de 1987.

En Santiago, se han realizado recientemente dos eventos que han vuelto a traer al tapete el tema de la reforma agraria.

Primero se realizó el II Seminario Nacional Campesino de Reforma Agraria, convocado por la Comisión Nacional Campesina y la Confederación Nacional de Cooperativas Campesinas, entre los días 21 y 23 de Julio. En 1984 se realizó el Primer Seminario provocando reacciones similares. En seguida, el 9 de Agosto se celebró el vigésimo aniversario de la promulgación de la Ley No. 16.640 sobre reforma agraria.

La realización de estos eventos ha levantado una polémica en torno a la reforma agraria que se ha caracterizado por el

tono estridente que han alcanzado muchas voces, lo pasional de los argumentos y, en definitiva, se ha logrado revivir fantasmas que muchos suponíamos olvidados en el tiempo.

En estas notas se quiere plantear un conjunto de razones por las cuales nos parece que no tiene sentido ni resulta provechoso referirse a este tema en la medida que son otros los problemas prioritarios que enfrenta el campo en la actualidad y, sobre todo, porque no existen las condiciones adecuadas para tratar esta materia que, como se ve, traumatiza a la sociedad chilena aún en la actualidad cuando el sector agropecuario muestra un dinamismo tal, que lo han convertido en un "modelo" para el resto de la economía.

No se pretende a través de estas notas cancelar la polémica o plantear, por fin, la "posición correcta". Partiendo de la base que todo, absolutamente todo, es discutible ya que cada cual percibe la realidad de acuerdo a las condiciones históricas particulares desde donde le tocó vivirla, nos proponemos ubicar aquellos elementos que permitan comprender las razones por qué este es un tema tan traumático e intentar situar los problemas prioritarios que afectan a la agricultura chilena en la actualidad para facilitar que ellos puedan ser discutidos en términos racionales.



De partida, nos parece que no tiene mayor sentido de seguir discutiendo hoy (si en el futuro) si acaso la reforma agraria tuvo un costo de "x" o de "y", si pretendía crear proletarios, esclavos o propietarios o si la cosecha de la temporada del año 1971-1972 fue peor, igual o superior a la del año 1982-1983 o si la modernización que se observa en la actualidad se explica o no por la reforma agraria. Por lo demás, se pueden esgrimir antecedentes para probar lo uno o lo otro. Este no es el tema que se trata aquí, aún cuando se deben crear las condiciones para que en el futuro estas materias puedan ser debidamente analizadas.

## I. ¿QUE ES UNA REFORMA AGRARIA ?

"Ha surgido en los últimos días el debate en torno a la reforma agraria. Tema de la mayor trascendencia por las consecuencias que dicho proceso tuvo para el país. Es obvio que el tema cobre mucha mayor importancia al estar tan próximo el año 1989. Planteamientos como el de una reforma agraria representan un retroceso respecto de lo que ha significado la revalorización de la propiedad privada y de la libre iniciativa particular. Son asimismo posturas que refuerzan la unidad política de quienes aspiran a que dichos principios y criterios sigan imperando. Benefician electoralmente, por tanto, a quienes pretenden proyectar la obra modernizadora de estos años. Perjudican, en los mismos términos y sin distinciones, a quienes en el pasado impulsaron precisamente esos procesos de reforma."

Editorial Revista Que Pasa 6 al 12 de Agosto 1987

Hace más de 25 años el profesor Solon Barraclaugh se hacía esta misma pregunta y recogía un conjunto de respuestas, la mayoría confusas y varias de ellas contradictorias (Ver: Lo que Implica una Reforma Agraria. En: Notas sobre Tenencia de la Tierra en América Latina ICIRA, Santiago, 1968. El artículo al cual se hace referencia fue primero publicado en 1962). Sin embargo, al margen de las ambigüedades, el sentido común indica que una reforma agraria implica, además de otras acciones, una redistribución de la propiedad de la tierra en beneficio de pequeños agricultores y trabajadores agrícolas (pag.18 del libro citado).

En el caso de Chile la imagen de lo que es una reforma agraria tiene un alcance bien preciso, que está en función de la experiencia concreta que el país vivió y de la percepción que los diferentes protagonistas tienen sobre ella: empresarios agrícolas efectivamente expropiados y los que se sentían potencialmente afectables; trabajadores agrícolas incorporados al proceso de reforma y aquéllos que eventualmente podrían haberlo sido; y la burocracia que implementó la reforma.

En términos legales, la reforma agraria significó la aplicación de la Ley 16.640 del año 1967 además de la modificación del art.10, No. 10 de la Constitución Política del Estado de 1925 que permitió el pago diferido de los predios expropiados. En total se expropiaron aproximadamente 5.900 predios o parte de ellos.

Para los actores directos, propietarios rurales y asalariados agrícolas, el proceso de reforma se confunde con el período en que se estructura y expresa un poderoso movimiento social en el campo -básicamente a través de los sindicatos de empleadores y de trabajadores agrícolas- y en que se experimenta a una fuerte movilización donde el conflicto social fue un rasgo predominante. Estos dos procesos, sea por sus efectos directos o indirectos, trastocaron por completo

la estructura agraria y el tipo de relaciones sociales tradicionales. Marcaron el fin de una época. Para todos se acabó el mundo de la hacienda y, para un grupo significativo de propietarios agrícolas, todo esto desembocó en una experiencia traumática. En el caso de numerosos trabajadores que participaron en los asentamientos y otros tipos de unidades reformadas la experiencia tuvo algo de frustración dado los problemas surgidos en torno a la organización del trabajo y al sistema de remuneraciones. La forma cómo se procedió a la liquidación de los asentamientos y la asignación de parcelas -ambos procesos plagados de arbitrariedades- contribuyeron a dejar un recuerdo no siempre positivo para quienes participaron de esta experiencia.

En consecuencia, el proceso de reforma agraria, por diferentes razones, traumatizó o frustró a un sector importante de sus protagonistas y, por añadidura, impactó intensamente a la opinión pública del país.

La prueba de todo lo anterior es que en este país se pueden analizar los más variados temas con un cierto nivel de rigurosidad salvo el de la reforma agraria.

La percepción que tienen los agricultores sobre el tema de la reforma agraria es tan traumática que durante largos

períodos bajo el Gobierno Militar el argumento final que "se utilizó -particularmente desde el diario El Mercurio- cada vez que se estimaba necesario descalificarlos cuando solicitaban un tratamiento especial ("trato preferencial") para el sector agropecuario, fue la amenaza con la reforma agraria. ("Si se aplicara una política con estas características, probablemente se estaría en la antesala de una nueva reforma agraria drástica e integral, como rezaba la consigna de la época", editorial de El Mercurio de Mayo de 1985. Ver Documento de Trabajo FLACSO N 294 Polémicas Recientes sobre el Sector Agrario, pag. 40 Mayo de 1986).

Además de la ausencia de lógica entre una proposición y la otra, porque no se observa donde puede estar la relación entre causa y efecto, llama la atención que sea una entidad como el diario El Mercurio el que formule este tipo de planteamientos. La razón que explica este tipo de amenazas radica en el hecho que, frente a la ausencia de argumentos sustentados en la lógica o en la realidad, para mantener una determinada política, se recurre a un tema que para los agricultores es un fantasma que los traumatiza.

Por último, no deja de ser sintomático que cuando asume la nueva mesa directiva de la Sociedad Nacional de Agricultura en 1987 y se plantea las 12 "tareas concretas"

que se ha propuesto realizar, la que figura en primer lugar es la "derogación formal de la Ley de reforma agraria" (Ver Revista del Campo de El Mercurio N 562 del 20 de abril de 1987).

## II. EL SIGNIFICADO DEL TERMINO Y UNA ANALOGIA

"Los agricultores notificamos a los propiciadores de tales procesos que estamos férreamente unidos en la defensa de los principios que permiten la existencia de la libertad personal y que no aceptaremos bajo ninguna circunstancia cualquier intento reformista que afecte la estabilidad de la empresa agrícola"

SNA 1 de Agosto de 1987.

Ya hemos visto que el tema de la reforma agraria traumatiza a vastos sectores de la sociedad chilena. El próximo paso es profundizar en las causas de este hecho.

El término reforma agraria es asociado con el fin de una época, con el ocaso de la hacienda como sistema que tenía una pesada herencia donde se asociaban los valores propios de la tradición y la propiedad. Como este argumento puede parecer abstracto, hemos elaborado una analogía para aclarar nuestro punto de vista.

El significado de la reforma agraria para sectores directamente afectados por la expropiación de tierras resulta similar a lo que es el tema de los derechos humanos para quienes han sufrido la violación de ellos. No se pretende hacer equivalente el derecho de propiedad con el de la vida. Simplemente, a nivel de la percepción de dos grupos

específicos, se puede encontrar una cierta equivalencia.

Es necesario insistir en el hecho de que no se pretende asumir que se trata objetivamente de situaciones equivalentes sino, más bien, representar las percepciones que de ellas tienen diferentes grupos cuyos derechos, cada uno, estima gravemente afectados.

Resulta difícil pedir serenidad y sentido analítico a quienes han vivido este tipo de experiencias. En nombre de la justicia social y de la modernización agrícola se justificó la reforma agraria, la práctica de la guerra sucia puede explicar las violaciones a los derechos humanos, pero difícilmente estas razones serán aceptadas por aquéllos que fueron directamente afectados.

Siguiendo con los niveles de percepción la imagen que tiene la derecha de aquellas personas que encarnaron el proceso de reforma agraria es similar a la que tienen los sectores progresistas sobre los agentes de la DINA.

Entonces, en este contexto de percepciones resulta absurdo llamar con el término de "reforma agraria" a nuevas propuestas que no tienen el significado que aquel otro evoca. Equivaldría al disparate de llamar como "política de seguridad nacional" a un plan de salud o de vivienda.



### III. LO QUE SE PROPONE BAJO ESTA DENOMINACION

"Porque las cosas son lo que son, los nombres a veces ocultan, es que las propuestas del PS Nuñez, para efectuar una futura reforma "agroalimentaria" deben ser cuidadosamente analizadas, pues, en los hechos, implican una reedición del proceso de reforma agraria que el país vivió en épocas anteriores"

Editorial El Mercurio 11 de Agosto de 1987.

"Queremos decir abiertamente que hoy los campesinos hemos demostrado una mayor madurez para analizar nuestros problemas. Como prioridad no hemos planteado la expropiación -aunque no renunciamos a ella- sino que hemos hecho énfasis en una reforma agraria integral que para nosotros consiste, primeramente, en la dictación de una verdadera Ley de Sindicalización Campesina, que contemple una auténtica negociación colectiva con un real derecho a huelga"

Editorial Por que sí a la reforma agraria. Boletín TERRA de la CNC, Julio - Agosto 1987.

Cuando se hacen proposiciones sobre reforma agraria se plantea, de partida, que no se trata de reeditar el proceso que se realizó en el pasado sino que diferentes grupos aluden a:

a) reforma agroalimentaria definida como un conjunto de políticas destinadas a modificar la distribución del excedente tanto en el proceso productivo primario como en el de transformación. No se plantea la expropiación de tierras sino más bien redistribuir un "fondo nacional de tierras" que estaría constituido por el conjunto de predios que

actualmente están en poder de los bancos. El término "reforma" utilizado para nominar esta política desplazó el análisis de su contenido a un segundo plano mientras las diatribas se centraron en la evocación de procesos realizados en el pasado.

b) Corregir injusticias. Muchas veces se utiliza el término reforma agraria para significar la superación de injusticias del tipo de apropiación fraudulenta de parcelas y de tierras en general, revisión de la asignación de tierras a personas no campesinas, arbitrariedades del tipo de las cometidas en el caso de la hacienda Nuble Rupanco, etc.

c) planes de mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo. También se utiliza el término de reforma agraria como sinónimo del "mejoramiento de las condiciones de trabajo del campesinado asalariado y de una mayor preocupación del Estado para los pequeños propietarios, esto referido a una acción de apoyo técnico y crediticio para ese sector" (presidente CNC, Agosto de 1987).

En suma, existe ambigüedad en el tratamiento del tema. Si se habla responsablemente sobre reforma agraria sería fundamental definir con absoluta claridad a quienes se pretende afectar (tierras, agroindustrias o ambas) con qué

criterio (cabida, niveles de eficiencia, origen de la inversión, etc.) a quienes beneficiar (asalariados permanentes, minifundistas, etc.), el destino de los bienes afectados (propiedad individual, estatal o mixta) y cómo financiar las expropiaciones y los programas de apoyo hacia los nuevos propietarios. Tocar el tema sin referirse a estos puntos implica un tratamiento ligero del mismo.

#### IV. LA AGRICULTURA DE HOY Y LOS NUEVOS DESAFIOS

Sin pretender una enumeración exhaustiva ni menos definir los aspectos centrales de un programa agrario, y sólo a título de ejemplo, se mencionan algunas materias sobre las cuales resulta urgente definir una política.

a) Política laboral y de organización campesina. Sobre el particular hay que definir políticas de remuneraciones, sobre el problema de la temporalidad del empleo -este es un hecho que no desaparecerá cuando llegue la democracia- y de organización campesina. Y, no se trata de formular vaguedades sino cuestiones precisas frente a materias complejas. Sobre la organización sindical se deberá optar entre la tesis de la libertad sindical o de la unidad sindical. Los propios líderes campesinos tienen discrepancias al respecto.

b) Política frente al sector forestal y frutícola. Bajo el supuesto de que éstas son actividades que deben ser desarrolladas, hay materias como los niveles salariales, sistemas de participación, aspectos tributarios, destino de los subsidios, etc., etc. También será necesario tener definiciones frente a la nueva política de riego.

c) Política hacia el minifundio y la pequeña propiedad. Al respecto hay un amplio set de políticas que deben ser elaboradas específicamente para este sector. Otro tanto se debe avanzar en una política de organización campesina.

d) Política frente al sector indígena. Este sector que ha sido objeto de una política estatal donde se ha intentado introducir a las reducciones Mapuches al mercado nacional de la tierra requiere de políticas de emergencia y de largo plazo.

A través de estos ejemplos se quiere mostrar que existe un conjunto de situaciones que requieren de una atención preferente en lugar de resucitar fantasmas.

## V. NOTA FINAL

"En última instancia, la reforma agraria que algunos inconcientes están defendiendo para poder reeditarla, es la causante directa del pronunciamiento militar del 11 de Septiembre"

Eduardo Boetsch, carta a  
El Mercurio 2 de Agosto de 1987.

Para terminar planteo las siguientes reflexiones.

a) Si se pretende reconquistar la democracia en un plazo razonable es necesario plantear políticas que generen un mínimo de consenso para superar los problemas reales que aquejan al país. Por lo tanto, es mejor abandonar estos fantasmas que traumatizan a sectores significativos de la sociedad chilena.

b) No existen condiciones en la actualidad para hacer un análisis objetivo sobre el significado de la reforma agraria. Es una tarea fundamental que deberá ser realizada en otro contexto y bajo otras condiciones.

c) Nos parece justo y necesario recordar hechos históricos para lo cual es necesario ubicarlo en la perspectiva histórica en que éstos ocurrieron. Derivar de

ellos directamente políticas de acción para el presente, resulta un error.

d) Al igual que a comienzos de la década del 60 se creó una verdadera unanimidad nacional en torno a la necesidad de realizar una reforma agraria (los planteamientos de la Alianza para el Progreso, la reforma agraria de la Iglesia Católica e incluso hay encuestas realizadas por la SNA que así lo muestran) en la actualidad, su planteamiento, para decir lo menos, resulta extemporáneo.

e) No se plantea la idea de establecer impunidad frente a los atropellos que han sido víctimas amplios sectores de campesinos y de asalariados. Su solución se debe encaminar por la vía de mecanismos legales que permitan corregir estos atropellos .

1. The first part of the document is a letter from the...

2. The second part is a report on the progress of the...

3. The third part is a list of the names of the...

4. The fourth part is a list of the names of the...

5. The fifth part is a list of the names of the...

6. The sixth part is a list of the names of the...

7. The seventh part is a list of the names of the...

8. The eighth part is a list of the names of the...

9. The ninth part is a list of the names of the...

10. The tenth part is a list of the names of the...

11. The eleventh part is a list of the names of the...

12. The twelfth part is a list of the names of the...

13. The thirteenth part is a list of the names of the...

14. The fourteenth part is a list of the names of the...

15. The fifteenth part is a list of the names of the...

16. The sixteenth part is a list of the names of the...

17. The seventeenth part is a list of the names of the...

18. The eighteenth part is a list of the names of the...

19. The nineteenth part is a list of the names of the...

20. The twentieth part is a list of the names of the...

21. The twenty-first part is a list of the names of the...

22. The twenty-second part is a list of the names of the...

23. The twenty-third part is a list of the names of the...