

# Reforma Agraria en Chile\*

MARIA ELIANA HENRIQUEZ REYES

*Instituto Geografía.- Pontificia  
Universidad Católica de Chile*

## RESUMEN

*La Reforma Agraria produjo cambios radicales en la estructura predial. El proceso mismo consistió en la redistribución de las tierras agrícolas, con el fin de mejorar la situación de los campesinos sin tierras y de aumentar la productividad agrícola. Las expropiaciones tuvieron distinta intensidad en las diferentes regiones del país, siendo, en general, las más afectadas las regiones de la Zona Central y la región de Magallanes. La evolución del proceso no produjo los resultados esperados y actualmente alrededor del 40% de los campesinos favorecidos han vendido sus parcelas y se han transformado en obreros agrícolas.*

## ZUSAMMENFASSUNG

*Die Agrarreform in Chile hat grundlegende Veränderung in der landwirtschaftliche Eigentums- und Parzellenstruktur bewirkt. Ihr grundlegender Zug bestand in der Neuaufteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche mit dem Ziel, die Situation der bäuerlichen Bevölkerung ohne Landeigentum zu verbessern und die landwirtschaftliche Produktivität zu erhöhen. Im generellen betreffen die Landenteignungen mit grösserer Intensität die Zentralzone und die Region Magallanes. Im Verlauf der Agrarreform kam es nicht zu den erhofften Ergebnissen: Heute haben ungefähr 40% der durch die Reform begünstigten Bauern ihre Parzellen verkauft und sind zu Landarbeitern "neueren Typus" (im Unterschied zum Inquilino) geworden.*

Numerosas han sido las políticas agrarias aplicadas en Chile desde la época colonial y algunas de ellas han dejado huellas imborrables en las zonas donde se llevaron a efecto. Tal es el caso, por ejemplo, de las colonizaciones de tierras con agricultores extranjeros, especialmente la colonización alemana en la X Región, y la entrega de tierras a colonizadores de distintas nacionalidades, principalmente ingleses, españoles, yugoslavos y chilenos, en las regiones de Aisén y Magallanes.

De todas las políticas aplicadas en el país ha sido la Reforma Agraria la que produjo los cambios más radicales en la estructura predial, influyendo indirectamente en la evolución que experimentaron las formas tradicionales de explotación. Sin embargo, no fue este proceso el primero en considerar una redistribución de las tierras agrícolas; ya en 1929 la Caja de Colonización Agrícola, creada el año anterior, contemplaba entre sus funciones la enajenación y repartición de grandes predios no explotados.

La Reforma Agraria comenzó a aplicarse durante la presidencia de Dn. Jorge Alessandri, bajo cuyo mandato se dictó la primera ley de Reforma Agraria, la 15.020, en 1962. Durante los primeros años de su gobierno, el Presidente Alessandri tuvo que operar con la Caja de Colonización y de acuerdo a las funciones que le corres-

pondían, hasta que la mencionada ley creó en su reemplazo la Corporación de la Reforma Agraria (CORA).

Durante el gobierno de Dn. Eduardo Frei se dictó la segunda ley de Reforma Agraria, la 16.640 de 1967, que contemplaba cambios más radicales que la anterior. También el Presidente Frei debió operar en los primeros años de su mandato con la ley anterior. Durante el gobierno de Dn. Salvador Allende no se dictó una ley propiamente tal, pero numerosos decretos modificaron la 16.640, en un afán de llegar a un sistema agrario socialista.

Con la caída del Presidente Allende terminaron las expropiaciones de tierras y la Junta de Gobierno se abocó al problema de la regularización del proceso, que comprendió la revisión del mismo, la devolución de tierras ilegalmente expropiadas y la entrega de las tierras definitivamente expropiadas.

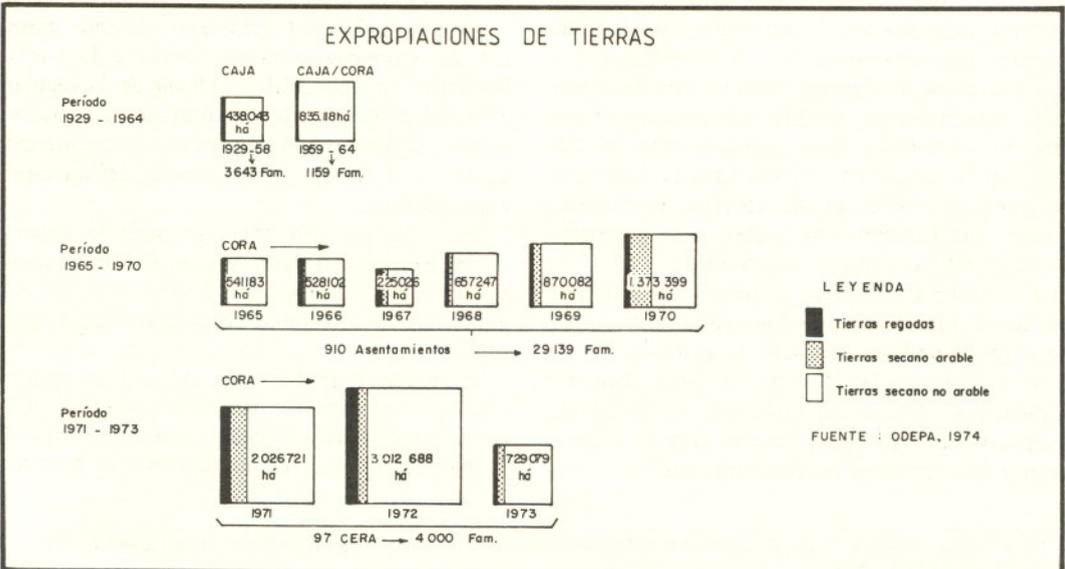
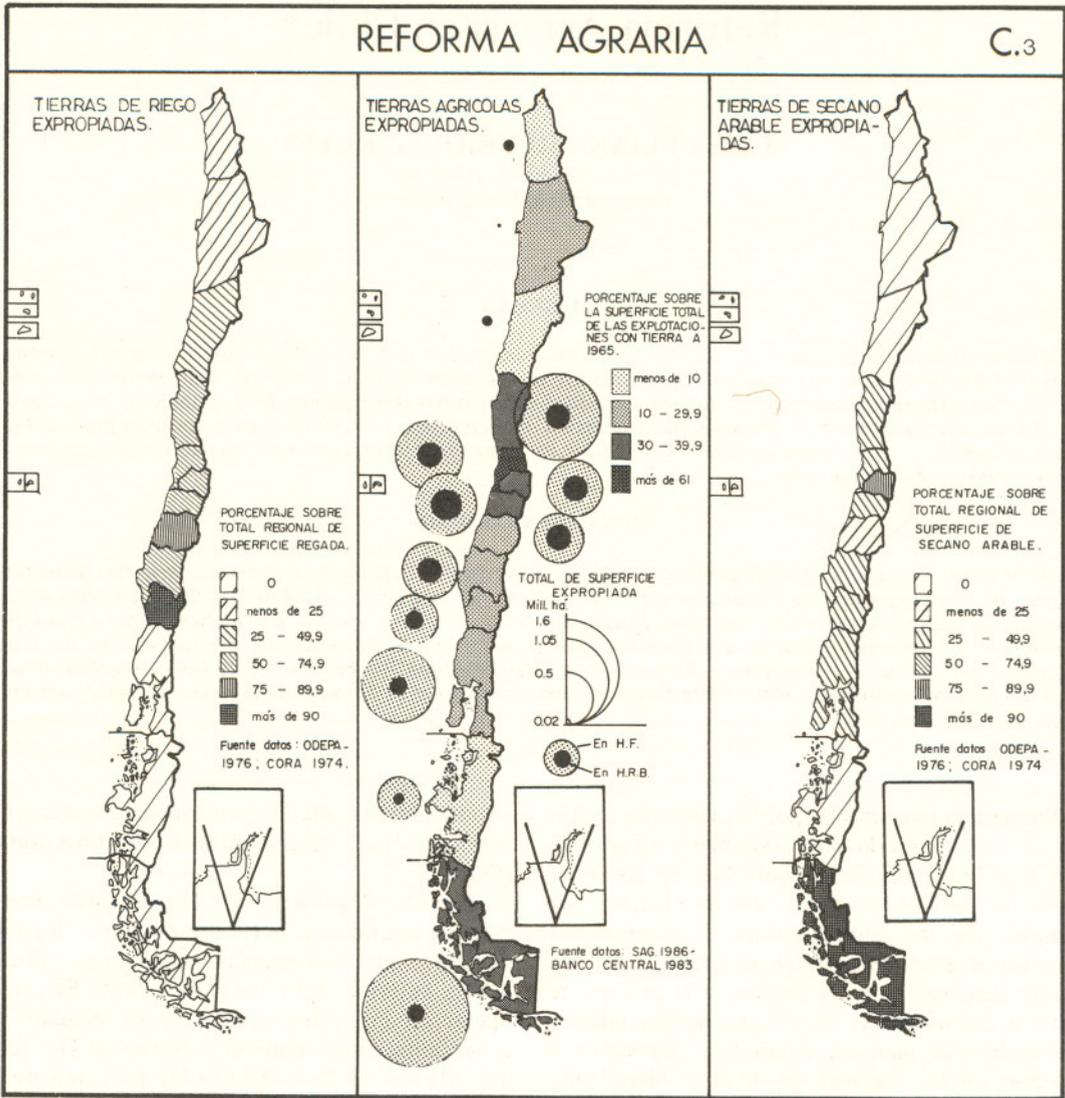
En 1982 se dio por terminada la aplicación de la Reforma Agraria y con esto el proceso se extendió durante más de 20 años y abarcó cuatro gobiernos de ideologías completamente diferentes unas de otras.

El proceso de Reforma Agraria persiguió dos objetivos principales: uno social, el mejoramiento de la situación del campesino o pequeño agricultor, y uno económico, el aumento de la producción

\* Este artículo pertenece a la parte de Geografía Rural del Atlas Socioeconómico de Chile, Investigación DIUC - Instituto Geopolítico, 1986.

# REFORMA AGRARIA

C.3



y productividad agrícolas. Los gestores de la reforma postularon que la causa de ambos problemas era la mala distribución de las tierras agrícolas: la concentración del 78% de la tierra agrícola en manos del 7,0% de los productores, por un lado, y, por otro, la atomización de la tierra en manos de pequeños agricultores que constituían el 37,0% de los productores y que debían repartirse el 0,3% de la tierra.

Por este motivo, si bien el programa de la Reforma Agraria contemplaba diversas medidas complementarias, tales como educación especializada del campesino, asesoría técnica, créditos apropiados, sistema previsional y otras, la redistribución de tierras pasó a ser el punto más importante de ella. La redistribución de tierras comprendía teóricamente tres etapas: la expropiación de tierras de acuerdo a las causales señaladas en las leyes respectivas; la entrega de tierras a los postulantes que cumplían con los requisitos, bajo la forma de *asentamiento*, un tipo de explotación comunitaria de carácter transitorio y que tenía por finalidad preparar a los campesinos para una explotación eficiente de la tierra, para lo cual contaba con la asesoría de los organismos gubernamentales; y la asignación definitiva de los predios a los campesinos convenientemente capacitados.

#### EXPROPIACIONES Y DISTRIBUCION DE TIERRAS. 1929-1980

La Caja de Colonización alcanzó a repartir unas 43.000 hectáreas, entre 1929 y 1958, favoreciendo a 3.642 familias (CIDA: 1966). Durante el gobierno de Alessandri fueron entregadas, entre 1959 y 1964, 835.118 hectáreas a 1.159 familias (ODEPA: 1974).

Durante el gobierno de Frei se expropiaron en total más de 3 millones de hectáreas, entre 1965 y 1970, que alcanzaron a ser repartidas en su mayor parte, favoreciendo a 29.139 familias organizadas en 910 asentamientos. Las provincias más afectadas durante este período fueron Coquimbo, Aconcagua, Valparaíso, Colchagua, Linares, Talca, Ñuble y Magallanes (ODEPA: 1974).

En los tres años de gobierno de Allende se expropiaron aproximadamente 5.770.000 há, la mayor parte al sur del río Biobío. Sólo una parte de estas tierras alcanzó a ser asignada a unas 4.000 familias (ODEPA: 1974).

Las tierras fueron repartidas en unidades de explotación, cuyos tamaños variaban de acuerdo a las posibilidades productivas de ellas. Para homogeneizar estos tamaños en todo el territorio se utilizaron como unidades básicas de medi-

da la *unidad económica* (UE) con la ley 15.020 y la *hectárea de riego básica* (HRB) con la ley 16.620. Esta última corresponde a una hectárea física (HF) regada en el área de Buin-Paine. Los tamaños mínimos y máximos de las explotaciones se expresaron en estas unidades: 1 y 10 UE, y 8 y 80 HRB, respectivamente.

La comparación de las superficies expresadas en HF y en HRB permite deducir la calidad de las tierras expropiadas y asignadas.

#### SUPERFICIE EXPROPIADA HASTA 1973

Regiones	Superficie	HF	HRB
I		8.981	2.769
II		1.847	1.370
III		18.073	4.584
IV		1.078.739	59.980
V		760.293	93.759
M		478.500	91.650
VI		588.721	110.554
VII		420.649	93.953
VIII		508.673	61.781
IX		319.306	32.373
X		858.469	47.293
XI		259.559	6.680
XII		1.645.430	34.099

Fuente: CORA, 1975.

En las regiones del norte, Tarapacá y Antofagasta, se expropiaron pocas tierras, pero la mayor parte hubo de ser en terrenos regados en los oasis, por lo tanto hay poca diferencia entre las superficies expresadas en las distintas unidades de medidas. En cambio, en Magallanes y Aisén la proporción de las HRB y las HF es de 1:48 y 1:39, respectivamente, lo que indica la baja calidad de las tierras de estas regiones. Coquimbo y Los Lagos tienen una situación semejante; en ellas las expresiones en HRB y HF están en razón de 1:18. En el resto de las regiones se presenta una situación intermedia.

Considerando la incidencia de las tierras expropiadas en el total de tierras agrícolas, la región más afectada fue la de Aconcagua, donde se expropió, aproximadamente, el 61% de las tierras agrícolas registradas al año 1965, según estadísticas del Servicio Agrícola Ganadero (SAG: 1980) y del Banco Central de Chile (1982), y las menos afectadas, Tarapacá, Atacama y Aisén. También se expropió gran parte de las regiones de Coquimbo (30%), Metropolitana (37%), O'Higgins (37%) y Magallanes (34%).

También es interesante conocer y analizar los porcentajes de tierras regadas y de secano arable expropiadas en cada región. Si bien el mayor porcentaje de tierras regadas expropiadas lo tiene la región de La Araucanía —91,4%—, hay que considerar que en esta región disminuye la importancia del riego, por lo cual en términos absolutos ese porcentaje significó apenas 28.200 hectáreas, superficie que supera sólo a las regiones de Tarapacá, Antofagasta y Atacama.

De las regiones del centro de Chile, donde se encuentra la mayor parte de las tierras regadas, la región más afectada fue la del Maule, tanto en términos porcentuales, 76,5%, como en términos absolutos, 228.000 hectáreas. En las demás regiones de esta zona fue expropiado entre el 60 y el 71% de las tierras regadas. Coquimbo quedó incluido en este grupo.

Las regiones del norte, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, prácticamente no tienen tierras de secano arable, por lo tanto no aparecen tierras expropiadas de este tipo, salvo 153 hectáreas en Tarapacá.

En las regiones del sur, Los Lagos, Aisén y Magallanes, por el contrario, la totalidad de las tierras expropiadas están constituidas por terrenos de secano arable y secano no arable, por no existir en estas regiones tierras de riego. Las tierras de secano no arable corresponden a praderas naturales y a bosques.

## REGULARIZACION DEL PROCESO

Al iniciarse el proceso de regularización con el gobierno de la Junta, se revisaron los antecedentes legales de las expropiaciones para proceder a la devolución de las tierras ilegalmente expropiadas. Según un informe del Ministerio de Agricultura (1980), de los casi 10 millones de hectáreas expropiadas entre 1965 y 1970, fue devuelto el 30,3%.

En la consolidación del proceso, la mayor parte de las tierras definitivamente expropiadas fue asignada o vendida a los postulantes campesinos (57,9%); otra parte fue entregada a instituciones (14,3%) y un 26,0% fue rematado por tratarse de tierras de baja rentabilidad que exigían fuertes inversiones para iniciar su explotación, las cuales ningún pequeño agricultor estaba capacitado de llevar a cabo. El destino del resto de las tierras expropiadas (1,8%) estaba todavía por resolverse al publicarse las estadísticas (Ministerio de Agricultura, 1980).

## FORMAS DE ASIGNACIONES

Las asignaciones definitivas de tierras durante el gobierno del Presidente Alessandri fueron hechas en forma individual; durante el gobierno del Presidente Frei se prefirió la entrega a cooperativas conformadas por los asignatarios, las que se hacían cargo del manejo de las *parcelas* o unidades prediales que pasaban a formar parte de la explotación comunitaria; cada asignatario recibía, además, un *sitio*, o terreno de uso individual, normalmente alrededor de la casa, de 1/2 a 1 há. de superficie; durante el gobierno del Presidente Allende también se entregaron las tierras en forma de cooperativas que recibieron el nombre de Centros de Reforma Agraria (CERA) y se intentó también el establecimiento de la granja colectiva; con el actual gobierno se volvió a la asignación individual e incluso se permitió la disolución de las cooperativas anteriormente formadas. Aquellos campesinos que no resultaron favorecidos con la entrega de parcelas recibieron sólo un sitio. Otros decretos y disposiciones dictados por la Junta de Gobierno permitieron el traspaso de las tierras asignadas por ventas o arriendos, lo cual estaba prohibido en la ley de Reforma Agraria. Con esto la estructura agraria siguió evolucionando. En cuanto a las personas favorecidas, al comienzo del proceso, fueron principalmente inquilinos, empleados y pequeños agricultores; con Allende se trató de integrar a los jornaleros y con el actual gobierno pudieron postular otras personas, no necesariamente vinculadas al campo.

Actualmente, alrededor del 40% de las tierras asignadas han sido enajenadas por sus dueños, pero la mayoría de ellos ha conservado el sitio y la casa, aumentando con ello el número de minifundios.

## CONSECUENCIAS DE LA REFORMA AGRARIA

Indirectamente, el proceso de Reforma Agraria trajo otros cambios en el campo chileno, además de la transformación de la estructura predial. Los inquilinos, que fueron los más ampliamente favorecidos, pasaron a ser propietarios de los predios asignados y los que vendieron han debido buscar trabajo en predios mayores, pero ahora en calidad de obrero agrícola. Con ello desapareció, casi por completo, una de las instituciones que por siglos había estado en la base de la explotación agraria, el inquilinaje.

También desapareció la explotación de tipo extensivo en las tierras regadas del centro de Chile para ser reemplazada por empresas agríco-

## REFORMA AGRARIA EN CHILE

las, de tamaño pequeño o mediano, en las que se han realizado inversiones importantes transformándolas en explotaciones de tipo intensivo, muchas veces con tendencia al monocultivo.

Por otra parte, la Reforma Agraria no solucionó el grave problema de los minifundios, aun cuando estaba contemplado en la ley, como tampoco el de las comunidades agrícolas y reducciones indígenas, que en definitiva son otras formas de minifundios.

## BIBLIOGRAFIA

- ALALUF, DAVID; Problemas de la propiedad agrícola en Chile. (Tesis de doctorado). Geographisches Institut. Universidad de Kiel, 1961.
- COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA (CIDA): Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola. Chile. Santiago, 1966.
- CORPORACION DE LA REFORMA AGRARIA (CORA): Informe anual. Años 1974 y 1975. Santiago.
- LEY DE REFORMA AGRARIA Nº 15.020. Santiago, 1962.
- LEY DE REFORMA AGRARIA Nº 16.640. Santiago, 1967.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA: Primera etapa de la modernización del agro nacional; 1973-1980. Santiago, s/f.
- OFICINA DE PLANIFICACION AGRICOLA (ODEPA): Chile: Tenencia de la tierra; proceso de Reforma Agraria 1965-1974. (Boletín agroestadístico Nº 16). Santiago, 1974.
- SERVICIO AGRICOLA GANADERO (SAG): Informe, 1986.
- WEISCHET, WOLFGANG Agrarreform und Nationalisierung des Bergbaus in Chile. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt, 1974.
- YRARRAZABAL, RAFAEL: Análisis económico de las diferentes estructuras prediales resultantes de la Reforma Agraria Chilena. Programa de postgrado en Economía Agraria. U. Católica, Santiago, 1973.