

## LA REFORMA AGRARIA CHILENA

por SERGIO CORREA REYES,  
Ayudante de Política Económica  
de la Escuela de Derecho (Univer-  
sidad de Chile); Abogado del Mi-  
nisterio de Agricultura.

### PRIMERA PARTE

#### ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA

- 1.— Introducción.
- 2.— El problema del Hambre.
- 3.— Situación en América Latina.
- 4.— Qué es la Reforma Agraria?
- 5.— Antecedentes de la Reforma Agraria Chilena.
  - a) Breve historia del desarrollo agrícola chileno.
  - b) Causas generales del retraso agrario.
- 6.— Situación económica, social, cultural y política de la agricultura chilena en 1965.

#### 1.—INTRODUCCION.

Una de las mayores dificultades que encara la humanidad del siglo XX reside, en nuestro concepto, en el hecho de que los hombres que marchan a la cabeza del movimiento político, social, económico, científico y cultural, no obstante sentir la aguda necesidad de conocer los avances que se producen en las esferas que no son de su especialidad, no poseen, por desgracia, una visión bien dimensionada de los más importantes proble-

mas que se plantean al ser humano contemporáneo, de la forma en que aquéllos se entrelazan y de las reacciones e interreacciones que se producen en un campo con motivo de las medidas que se adoptan en otro y de los cambios que experimentan los diferentes campos entre sí.

Como consecuencia de lo anterior tanto los dirigentes como los hombres comunes carecen de la necesaria perspectiva para poder esquematizar un cuadro de la realidad, y, con ma-

por razón, para ordenar una escala de prioridades respecto de tales problemas. Ahora bien, sin el aplomo que confiere un razonable entendimiento de la situación actual y sin la imaginación propia de quienes intuyen la senda o sentido por donde se desliza el progreso, el mundo es conducido por rutas encontradas y contradictorias. El mundo avanza "a pesar" del hombre.

Pensamos, sin embargo, que la situación descrita no obedece a una actitud mental deliberada. Nos inclinamos a creer, por el contrario, que la confusión reinante es el fruto del prodigioso avance material del presente siglo comparado con el modesto avance espiritual del hombre en este mismo lapso. Mientras el estudioso, el investigador, el sociólogo, el economista, etc., emprenden, cada uno en su radio, la tarea de marcar rumbos en alguna disciplina del saber, de pronto, cuando creen haber alcanzado el comienzo de la sabiduría, comprueban que durante su vigilia unilateral, las restantes disciplinas han experimentado saltos gigantescos. Y estos avances espectaculares obligan a revisar el pensamiento que se supone redondeado, pues de lo contrario se corren serios riesgos de verter conceptos o ideas irreales. Y en esta labor de revisar lo investigado, deber ineludible de todo intelectual honesto, el hombre suele desubicarse y no siempre acierta a descubrir el lugar preciso en que se halla "su investigación" en relación con la vasta madeja de estudios y avances que, simultáneamente, se han estado realizando en otras esferas. Y, al pretender alumbrar la realidad, con un enfoque defectuoso, estos hombres sólo contribuyen a ensombrecer el panorama general.

Estas palabras, dichas a guisa de

introducción, trasuntan nuestro estado de ánimo al observar cómo se ha abierto el proceso de la reforma agraria en Chile. Es tal el cúmulo de cifras que se han esgrimido a poco de iniciarse la discusión de la iniciativa legal correspondiente, son tantas las opiniones vertidas a propósito de una materia tan polémica, su procedencia es tan dispar y se ha incurrido en tantas inexactitudes, omisiones, tergiversaciones, falsedades y exageraciones que, a nuestro juicio, ser veraz y objetivo en esta materia, resulta verdaderamente milagroso. Procuraremos serlo a riesgo de que se nos aplique el sayo oscurantista de que hablamos al comienzo, comenzando por ubicar el problema de la reforma dentro de una perspectiva de orden general.

## 2.— EL PROBLEMA DEL HAMBRE.

El mundo enfrenta hoy un desafío realmente impresionante: el hambre. Nos encontramos frente al mayor conjunto de hambrientos de que se tenga noticia. Asistimos a una explosión demográfica sin paralelo en la historia del ser humano.

Cuando Ud. se levantó esta mañana el mundo tenía 20.000 bocas más que alimentar que anoche cuando Ud. se fue a acostar. Y esta noche cuando Ud. nuevamente vaya a la cama, el universo contará con otros 40.000 habitantes.

Y piénsese bien que estas 60.000 nuevas bocas al día corresponden al número de personas que van a sobrevivir y nó al número de nacimientos registrados, por cuanto esta última cifra es aún mucho mayor.

Anualmente, el mundo crece en alrededor de 20 a 25 millones de ha-

bitantes y si se considera que la población actual del universo es de aproximadamente 3.300 millones de personas, de mantenerse el aumento vegetativo actual, tendríamos que a fines de este siglo, habríase duplicado esta población y, en consecuencia, la masa terráquea tendría que alimentar a 6 mil millones de bocas.

Es tan aplastante esta perspectiva, resulta tan grave este problema mixto de la explosión demográfica y del hambre y sus consecuencias se dejan sentir en tantas otras esferas que, de no resolverse este tremendo dilema, en pocos años más Ud. y yo y todos nosotros podremos comer sólo dos veces al día en vez de tres.

Pero examinemos cómo viven y se alimentan estos tres mil millones de seres de la especie humana. Las estadísticas no son completas y las informaciones fraccionadas pueden conducir a muchos errores, pero se tiene la certidumbre de que entre 300 y 500 millones de personas están insuficientemente alimentados y que la mitad o quizás más de la población mundial, padece hambre o mal nutrición.

Y esto hay que meditarlo profundamente.

Un hambriento es una responsabilidad social: nadie puede trabajar con eficiencia teniendo el estómago vacío; nadie puede estudiar ni aprender a mejorar sus condiciones de vida si lo que está lacerando el organismo es la necesidad inmediata de comida. Un hambriento no puede resistir bien las enfermedades y, mirando las cosas tan sólo con la perspectiva fría de los economistas, todavía podríamos afirmar que los hambrientos, contándose por millares, están retrasando no sólo el desarrollo económico y social

de los países en que medran, sino la prosperidad del mundo todo.

### 3.— SITUACION EN AMERICA LATINA.

Esta es la realidad actual en el mundo. Mas, como nosotros vivimos en el continente americano, estamos en la obligación de echar una ojeada a qué es lo que está pasando en Latinoamérica.

En los próximos veinte años la población de esta zona ha de crecer de 200 a 360 millones de habitantes. La mitad de la población actual o quizás más vive todavía en las poblaciones rurales. El nivel nutricional en muchas regiones es tan bajo que escasamente se superan las 1.800 calorías diarias y, como se sabe, el hombre tipo necesita un promedio de 3.200 calorías al día y la mujer tipo 2.300.

Los ingresos de estas poblaciones rurales no sobrepasan los 100 dólares anuales y, de consiguiente, no hay doscientos millones de consumidores sino apenas 60 ó 70, lo que está retrasando en forma dramática el progreso de toda la región y aún está dificultado enormemente el establecimiento del mercado común latinoamericano.

El problema alimenticio en América Latina es todavía más ingrato si se vincula a los niveles de producción agropecuaria. El lento crecimiento de la producción agrícola de la región, en relación con el aumento de la población, nos presenta un balance muy negativo. Desde luego se advierte una clara tendencia a aumentar las importaciones de alimentos y a reducir fuertemente las exportaciones de productos perecibles, justamente para

atender las necesidades de la demanda interna.

Y esto por la muy simple razón de que ningún gobierno puede mantenerse teniendo hambrienta a su población. Ahora bien, las divisas que se están gastando en importaciones de alimentos están gravitando fuertemente en las posibilidades de capitalización e industrialización de América Latina.

Y cuál es la causa del atraso de la agricultura latinoamericana.

En concepto de los expertos de la FAO, a) la tremenda concentración de la propiedad rural, b) el uso de técnicas de producción reñidas con la vida moderna y c) el atraso social y cultural de las masas campesinas constituyen los obstáculos más formidables para el aumento de la producción agropecuaria, y por ende, el lastre más pesado para el desarrollo económico y social de nuestro continente.

Ahora bien, Uds. se estarán preguntando como yo también me lo he preguntado, qué se precisa para romper este círculo del hambre, la enfermedad, el analfabetismo y la miseria.

La respuesta no es tan difícil como pareciera a simple vista.

La solución es llevar a la práctica en el agro latinoamericano una verdadera revolución en la agricultura, en su más amplio sentido.

Hay que remover las estructuras añejas heredadas del pasado; hay que procurar establecer economías agrícolas que posean un alto nivel de eficiencia, que capten todos los adelantos tecnológicos; y, finalmente, hay que provocar una mayor justicia social entre las masas rurales, dando acceso a la tierra al mayor número de personas que deseen trabajarla,

dando igualdad de oportunidades a todos para escalar un mayor bienestar de sus familias y de sus pueblos.

¿Y cómo se pueden romper las estructuras agrarias arcaicas? la desigual e injusta distribución de los derechos de propiedad sobre la tierra, los inadecuados sistemas de tenencia y uso de la tierra, y los regímenes de trabajo agrícola reñidos con la justicia social y con la dignidad humana, sólo pueden eliminarse a través de una efectiva, bien meditada y profunda reforma agraria.

#### **4.—¿QUE ES LA REFORMA AGRARIA?**

Procuraremos no repetir ni hacer definiciones. Para nosotros la reforma agraria representa un conjunto de medidas destinadas a provocar un cambio rápido y enteramente substancial en las condiciones de explotación agropecuaria imperantes en una región o país. Son las condiciones de explotación las que deben ser cambiadas y existen libros enteros dedicados a analizar en detalle la necesidad del cambio. Hay razones políticas, sociales, económicas, técnicas y culturales que aconsejan la reforma agraria. Y no existe país sobre la tierra, de los que se denominan "desarrollados", que no haya pasado por una etapa de cambios en su estructura agrícola. Que en algún tiempo esos cambios no se hayan conocido como "reforma agraria" es harina de otro costal, pero reestructuraciones del agro las ha habido en todas las épocas.

#### **5.— ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA CHILENA.**

En esta parte del trabajo abordaremos, bajo la denominación de "an-

tecedentes de la reforma agraria chilena", a la serie ininterrumpida de hechos, acaecidos a lo largo de muchísimos años y que lentamente han configurado la actual situación del agro nacional. En gran medida, las cifras que se proporcionan pueden ser controvertidas pero, a través de ellas, pueden apreciarse las tendencias registradas en los procesos productivos.

En todo caso debemos subrayar el hecho de que si nuestra agricultura hubiese sido verdaderamente eficiente no habría habido necesidad de la reforma. Y hay consenso unánime de que ella es necesaria. En lo que no existe acuerdo es en el camino o sistema sobre cómo llevarla a cabo.

#### **a) BREVE HISTORIA DEL DESARROLLO AGRICOLA CHILENO.**

"A la llegada de los españoles, la agricultura tenía un desarrollo relativamente avanzado, pues los mapuches, vivían del cultivo de la tierra. Los conquistadores crearon la ganadería e introdujeron algunos nuevos cultivos. La propiedad agrícola tuvo como origen las mercedes de tierras. El inquilinato surgió espontáneamente, al margen de las encomiendas y se consolidó en el siglo XVIII cuando estas desaparecieron. La técnica agrícola era primitiva y, según Martner, ni a principios de la edad media se usaba en Europa un sistema más rudimentario que el empleado en Chile a fines del siglo XVIII. No obstante, durante la Colonia hubo excedentes a causa de la extraordinaria fertilidad del suelo y la escasez de la población. Tales excedentes se colocaban en el Perú, único mercado extranjero accesible, por el alto costo de los fletes hacia los otros y bajo

precio de los productos de la zona templada. Según Barros Arana, en el siglo XVII la exportación al mercado peruano había adquirido un notable desarrollo. Sólo es sabido que se vendía sebo, grasa, carne salada, charqui, cueros, vinos y frutas secas" (Geografía de Chile, CORFO, 1965, Capítulo elaborado por don Alberto Baltra Cortés.

Los ingresos del sector agropecuario durante el período colonial representaron el 70% del producto total.

La Independencia trajo para Chile un resurgimiento extraordinario. Ese ha sido el significado más saliente de la gesta emancipadora. Con razón ha dicho Encina que el período que media entre 1830 (consolidación del sistema político) y el fin del decenio de Montt, constituye un lapso "que no tiene precedentes ni ha tenido continuación en nuestra historia".

Entre 1844, el primer año desde el cual existen estadísticas, y 1860, se cuadruplicó el valor de las exportaciones y la producción agropecuaria se quintuplicó. Antes de la Independencia, Chile exportaba al Perú unos 145.000 qq m de trigo y en la década de 1850 tales importaciones invariablemente excedían los 300.000 qq m. Más o menos en el mismo período el 45% de la exportación total se componía de bienes agrícolas. En este sentido actuó la apertura de los mercados de California y Australia, donde los productos agrícolas chilenos encontraron amplia acogida.

En 1844 la superficie explotada era de 247.000 cuadradas y en 1875 dicha superficie alcanzaba a 815.000.

Los avances de la agricultura en los albores de la República tienen varias explicaciones. En primer término, resulta natural que al ir extendiéndose

las explotaciones a terrenos vírgenes aumentase la producción en términos nunca antes conocidos. En segundo lugar, la agricultura creció al ritmo del comercio exterior. Las fuentes para crecer llegaron "desde fuera", derivadas de la demanda que en el exterior tenían las materias primas y los productos del agro chileno. Por último, este auge agrícola reconoce su fuente más inmediata en el progreso de la minería. Según Encina, los magnates de la minería compraban en el centro del país grandes haciendas, las regaban y su espíritu más progresista que el del antiguo hacendado los movía a adquirir maquinaria moderna y a implantar nuevos cultivos.

No obstante este comienzo tan halagüeño, la agricultura nacional, a partir del año 1900 empieza a evidenciar la debilidad de su estructura. ¿Qué ocurrió en el intertanto? Encina lo explica así:

"Durante el quinquenio de Errázuriz se produjo un cambio profundo en las condiciones del desarrollo agrícola, que pasó completamente inadvertido para los contemporáneos, y del cual no tomaban nota, cuarenta años más tarde, ni los ocho gobiernos que se sucedieron en el poder, ni la conciencia nacional. La agricultura extensiva agotó los terrenos fértiles y de fácil cultivo, en que se venía verificando la expansión desde los días de Valdivia, y se encontró abocada al dilema de paralizar su desarrollo de proseguirlo sobre la base del descuaje de los bosques seculares que cubrían hasta la fecha las partes más fértiles de la zona comprendida entre el Bío-Bío y el Reloncaví. . . . Un desarrollo agropecuario condenado a realizarse en semejantes condiciones, por la fuerza de las cosas tenía que ser lento, con-

sumir una cantidad excesiva de esfuerzo humano y capitales, y resolverse en una producción cara, incapaz de soportar la contienda en el mercado universal" (F. A. Encina "Historia de Chile").

Nosotros creemos que hay mucho de cierto en las aseveraciones anteriores. Pero, además de los obstáculos físicos que han dificultado el progreso de la agricultura, han existido, en nuestro concepto, tres factores, que nosotros englobaremos bajo la denominación de causas generales del retraso agrario:

- 1) El defectuoso sistema de tenencia de la tierra;
- 2) La falta de una política agraria durante décadas y décadas; y
- 3) Las sucesivas crisis que ha sufrido la economía chilena a lo largo de la historia.

## **b) CAUSAS GENERALES DEL RETRASO AGRARIO.**

### **1) Defectuoso sistema de tenencia de la tierra.**

En 1926 los recursos agrícolas estaban concentrados de la siguiente manera: 249 propietarios detentaban 16 millones de hás. en tanto que unos 74.000 pequeños empresarios, apenas disponían de unas 865.000 hás.

El sistema de las encomiendas durante la Colonia; la forma en que el Estado ha ido distribuyendo las tierras fiscales en tiempos pasados; y las escasas normas sobre división de la propiedad, contenidas en el Código Civil, han sido las causas más directas de esta tremenda e injusta distribución de la tierra. Más adelante analizaremos el momento actual.

**Bástenos con decir que en pleno año 1965, una sola sociedad, detenta casi un millón de há.**

## **2) Ausencia de una Política agraria durante muchas décadas.**

La desigual repartición de las tierras en Chile; el agotamiento violento, progresivo y criminal de nuestros bosques; el hecho de que la superficie de regadío entre 1900 y 1960 haya aumentado en apenas 366.000 há; la circunstancia que la producción de trigo haya crecido entre 1910 y 1960 tan sólo de 530.000 toneladas (dato dado por Encina en "Nuestra Inferioridad Económica, 1911) a 1.118.000 toneladas; las fallas en la comercialización de los productos agropecuarios; la escasa tributación de la agricultura hasta hace pocos años; las contradictorias fijaciones de precios agrícolas a partir del año 1930 ya que antes estuvieron en absoluta libertad; la falta de estímulos para el empleo de fertilizantes, semillas mejoradas, maquinarias y otros insumos; y la sintomática evidencia de las altas tasas de mortalidad infantil y analfabetismo de las poblaciones rurales demuestran que en Chile no ha existido una política agraria definida, clara, estable y progresista. Por el contrario, esta ausencia de acción estatal ha contribuido grandemente a agudizar la deficiente estructura de la agricultura nacional, situación que por su gravedad sólo ha venido a preocupar seriamente a los últimos Gobiernos.

## **3.— Las sucesivas crisis de la economía chilena.**

El auge general de la economía Chilena se cierra al término del de-

cenio de Montt. En este año se inicia una depresión económica que hace crisis el año 1868.

En 1874 comienza otra época crítica que alcanza su climax en 1878. Esta crisis y la anterior reconocen sus causas más profundas en las alteraciones del Comercio mundial con sus repercusiones sobre el comercio exterior chileno.

La guerra de 1879 y la posesión de los ricos yacimientos de salitre, permitieron a Chile renovar su expansión económica, pero la falta de visión de los gobernantes y los principios políticos, sociales y económicos imperantes permitieron el traspase a manos extranjeras de la industria salitrera.

Balmaceda reaccionó contra el abandono y procuró que el Estado contribuyera a la industrialización y a la diversificación de la producción. La Revolución de 1891, crisis enorme dentro de nuestra historia, alteró profunda y adversamente el futuro de Chile.

Si a las crisis que sólo hemos esbozado añadimos los problemas monetarios y las contracciones cíclicas de los años 1900 — 1902, 1906 — 1907, 1910 — 1911, 1914 — 1915, 1919 — 1921 y el terrible golpe que significa para la economía chilena la depresión de los años 1930 — 1932, tenemos forzosamente que agregar, como causa general del retraso de la agricultura chilena, a esta serie ininterrumpida de descalabros económicos.

Por otra parte, siempre ha existido en Chile un problema más importan-

te que la agricultura. Estamos en 1965. Retrocedamos lentamente y veremos que esto es cierto. Hoy los Convenios con las Compañías del cobre; ayer, la elección presidencial; antes la fiebre de la construcción y de la anchoveta; el cambio del signo monetario; las huelgas; los impuestos al patrimonio y a las compraventas (un año de discusión cada uno); la inestabilidad de las combinaciones políticas; el nuevo trato al cobre (1954); los periódicos terremotos — (1938, 1960, 1965); la creación de la CORFO, el nacimiento de Huachipato, ENDESA, ENAP., etc.

Asimismo, siempre han existido voces que denunciaban lo que iba a pasar con nuestro atraso agrícola. No las citaremos. Les rendimos nuestro emocionado recuerdo; al personalizar podríamos olvidar a algunos. Pero entonces ¿cuándo se ha comenzado a hablar de Reforma Agraria? ¿Cuándo tomó conciencia la opinión pública de que ella era necesaria? Repetimos, ilustres economistas y hombres públicos chilenos preconizaron el cambio de nuestra estructura agraria. Recuerdo a mis maestros don Alberto Baltra Cortés, don Rubén Oyarzun Gallegos y don Francisco Antonio Pinto Santa Cruz, que hace 15 años ya la propiciaban en sus cátedras. Sin embargo, resulta vergonzoso reconocer que la Ley N° 15.020, de Reforma Agraria, de 27 de Noviembre de 1962, nos haya sido impuesta desde fuera. El Gobierno de Estados Unidos convencido que, de mantenerse las condiciones imperantes a la sazón, se favorecía el advenimiento del comunismo en Latinoamérica. "recomendó, a los países americanos en una Conferencia de Cancilleres celebrada en Punta del Este, Uruguay, la dictación de leyes de reforma agraria. Y así, los Go-

biernos de esta parte del continente, no tuvieron más remedio que "seguir" los consejos del hermano más poderoso a riesgo de no contar con su ayuda financiera. He ahí, en forma muy resumida, la historia de nuestro proceso de reforma agraria y de cómo ésta se ha incorporado al programa de todos los partidos políticos de Chile.

Hemos estimado prudente examinar los antecedentes que han originado el actual proceso de reforma agraria, por cuanto los chilenos tenemos muy mala memoria, olvidándonos que la precaria situación de nuestra estructura agraria no constituye un problema del momento actual, sino el resultado de 100 años de desidia e imprevisión.

Creemos, asimismo, que el estancamiento de la economía nacional podría romperse a través de esta reforma. Somos 9 millones de chilenos: **a) 4 millones entre los cuales estamos Ud. y yo todos quienes leerán estas líneas; b) 3 millones de campesinos; y c) 2 millones de personas que constituyen el cinturón de tantas ciudades.** Si lográramos por intermedio de la reforma agraria que los 3 millones de campesinos tuvieran un nivel de ingresos semejante al del proletariado industrial, este tercio de la población constituiría "demanda efectiva". Esta mayor demanda provocaría una expansión industrial, con lo cual se daría trabajo a una buena parte de los marginales. Si simultáneamente, la reforma agraria, "a la larga", produjera un aumento de la producción, disminuirían nuestras importaciones agropecuarias, se tonificaría nuestra balanza comercial y aumentarían las posibilidades de Chile de renovar sus equipos industriales. En suma, tan sólo desde el punto de



vista económico, la reforma agraria puede ser el vehículo adecuado para superar el subdesarrollo.

**6.— SITUACION ECONOMICA, SOCIAL, CULTURAL Y POLITICA DE LA AGRICULTURA CHILENA EN 1965.**

A esta altura del trabajo y antes de analizar el proyecto de ley de Reforma Agraria propuesto por el Ejecutivo con fecha 22 de Noviembre de 1965, creemos necesario efectuar un somero análisis de la situación económica, social, cultural y política de la agricultura nacional en el momento presente.

**a) SITUACION DE LA POBLACION NACIONAL**

**Proyecciones para 1965 según el Censo de 1960.**

Población Total:	8.887.000	Habitantes	100%
Población pasiva:	6.031.000	"	67,9%
Fuerza de Trabajo:	2.856.000	"	32,1%
Totales	8.887.000	"	100%
Fuerza de Trabajo Agrícola en 1965	701.000	"	

Según el tipo de actividad, en la población agrícola se distinguen las siguientes denominaciones, cuya proporción en el total es la que se indica:

**C U A D R O I**  
**FUERZA DE TRABAJO AGRICOLA (Censo 1960)**

Denominación	%	Número de personas
Patrones y familiares	49,6	329.262
Administradores	1,5	10.094
Técnicos y Oficinistas	0,4	2.570
Personal de vigilancia	2,9	19.499
Obreros especializados	2,1	13.808
Inquilinos e inquilinos medieros	12,4	82.367
Medieros	4,0	26.861
Obreros, peones y afuerinos	27,1	179.779
Totales	100,0	664.240

Las cifras de la población agrícola activa son extraordinariamente importantes, por cuanto de ellas podemos colegir si se cuenta o no con el elemento humano para hacer una reforma agraria.

En 1960, la población agrícola activa, como se desprende del Cuadro 1, era de 664.240, calculándose por proyección que esta población en 1965 es de 701.000 personas aproximadamente.

Del total activo, son hombres el 80% y 20% son mujeres. Además, el 10% del total de la población activa

agrícola está formada por menores de 15 años. De estos 701.000 chilenos deberán salir los 100.000 nuevos propietarios que se propone constituir la reforma. Llama la atención el escaso número de administradores y medieros entre quienes estarían los contingentes más escogidos para la reforma. Esto ya nos indica que un aspecto fundamental en el éxito o fracaso de la reforma agraria descansará en una muy eficiente capacitación campesina, sobre todo en el elemento que hemos denominado "inquilinos e inquilinos medieros".

## b) SITUACION DE LA TIERRA CULTIVADA

### CUADRO 2; SUPERFICIE CULTIVADA

SUPERFICIE CULTIVABLE	SUPERFICIE EFECTIVAMENTE CULTIVADA
1955 (x) 11.000.000 Hás.	2.000.000 Hás.
SUPERFICIE REGADA	SUPERFICIE REGADA Y EFECTIVAMENTE CULTIVADA
1955 (x) 1.030.000 Hás.	800.000 Hás.

(x) Cifras del Censo Agropecuario

Las cifras de la tierra cultivada han variado, a no dudar, en los últimos 10 años, pero el cambio en manera alguna puede hacer variar la certeza de que existen en nuestro territorio enormes extensiones de tierras mal cultivadas sobre las cuales deberá caer el peso de la reforma agraria. El mal aprovechamiento de las tierras y de las aguas es de tal entidad que

además de las cifras anteriores daremos una que es sintomática: **el 90% de la tierra que se cultiva aporta sólo el 60% de la producción agropecuaria.** Uds. se preguntarán ¿y el 40% restante de dónde sale? **El 40% restante de productos agrícolas es cosechado en el 10% de la tierra que cultivan los campesinos a quienes se ha entregado esta tierra como regalía.**

c.— SITUACION EN LA TENENCIA DE LA TIERRA.

CUADRO 3: TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN CENSO DE 1955.

Nº de Explotaciones agrícolas	Superficie de las Explotaciones	Hás. que cubren las Explotaciones
151.000 en total		27.500.000 Hás. en total
76.000	10 Hás. o menos	275.000
6.326	500 Hás. o más	22.000.000

CUADRO 4: TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN ESTUDIO DEL COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA (CIDA).

Nº de Empresas	Porcentaje del total	Superficie arable	Superficie regable	
Empresas Sub-Familiares	56.000	37%	1%	2%
Familiares	60.000	40%	12%	7%
Medianas	24.000	16%	22%	13%
Grandes	10.300	7%	65%	78%
	150.959	100%	100%	100%

En el cuadro 4 puede observarse que 10.300 grandes empresas detentan el 65% de la superficie arable (la superficie arable es de 5.550.000 hás. aproximadamente) y el 78% del área regada. El área regada es de 1.366.000 hás.). Sin embargo, de acuerdo al cuadro 2, una gran superficie regada del país no estaría cultivándose.

"Resalta en estas cifras (las relativas a la utilización de de la superficie arable) la elevada extensión que ocupan las praderas naturales, utili-

zándose el 52,5% de la superficie arable. Si a ello se agrega el 12,0% de los barbechos, que en el caso de ser barbecho desnudo revela un bajo aprovechamiento del suelo, **se llega a que el 64,5% de la superficie arada nacional no se utiliza adecuadamente**, siendo ésta una de las principales causas de las dificultades porque atraviesa el país en materia de abastecimiento alimenticio" ("La agricultura chilena en el quinquenio 1955-1960", publicación del Ministerio de Agricultura, 1963).

"La concentración de la propiedad y de la riqueza agrícola en unas pocas manos tiene una serie de consecuencias sumamente perjudiciales. En primer lugar, el que haya mucha tierra en pocas manos implica que necesariamente tiene que haber muchas manos con poca tierra. En efecto, según el Censo de 1952 había ese año 648 mil personas trabajando en la agricultura. De esas, una de cada seis es propietario de la tierra que trabaja, de modo que hay 540 mil labradores que no tienen tierras de su propiedad. El grito de "tierra para el que la trabaja" tiene una profunda connotación demagógica, pero encierra también un elemento de verdad. No todo el mundo que trabaja en la tierra debe tener tierra de su propiedad,

porque si sucediera de ese modo cada uno quedaría con muy poca tierra y produciría muy poco. Además, no todo el mundo tiene capacidad de empresa y para que la tierra produzca hay que manejar la explotación agrícola como un negocio cualquiera. Pero hay mucha gente en la agricultura que tiene capacidad de empresa y no tiene donde ejercerla. Según los datos del Censo hay no menos de 80 mil pequeños empresarios con menos de 50 hectáreas cada uno, muchos de los cuales están, probablemente, en condiciones de aprovechar mucho mejor su instrucción, su experiencia y su ambición, pero no lo hacen por falta de tierra." ("En vez de la miseria", Jorge Ahumada, 1958).

#### d) SITUACION DEL COMERCIO EXTERIOR:

##### CUADRO 5: COMERCIO EXTERIOR

Año	Exportaciones Agrícolas	Importaciones Agrícolas		
1939	US\$ 24 millones	US\$ 11 millones	+	13
1944	47 "	57 "	-	10
1964	33 " (xx)	159 "	-	116

(xx) Exportaciones totales de Chile en 1964 = US\$ 590 millones.

"En los últimos 12 años se gastó alrededor de mil millones de dólares en la compra de esos alimentos. Mil millones de dólares son suficientes para comprar 10 Huachipatos. Mil millones de dólares invertidos razonablemente bien pueden generar un ingreso nacional anual de 500 millones de dólares. En realidad, si el país hubiera invertido anualmente en expandir su capacidad de producción lo que gastó en importar alimentos, tendría en la actualidad un ingreso superior en 100 dólares anuales por habitante, aproximadamente. El ingreso actual, expresado en dólares, es de 310 por

habitante al año. Si hubiéramos conseguido expandir la producción agrícola, habríamos alcanzado, por lo menos, 410 dólares". (Jorge Ahumada, Ob. cit., pág. 67).

Las cifras sobre el comercio exterior pueden inducir sin embargo a un grave error porque con o sin reforma agraria Chile seguirá importando productos que de ninguna manera podría producir, como plátanos, algodón, piñas, café, té, caucho o goma, importaciones que en el año 1964 excedieron con facilidad los 50.000.000 de dólares.

e) SITUACION DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y FORESTAL Y SU RELACION CON EL INGRESO GEOGRAFICO NACIONAL. (Ver cuadros 6 y 7).

C u a d r o 6 :

VALOR DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y FORESTAL (\*)  
(en miles de E° de 1960)

	1960	1961	1962	1963
Cereales .....	118.687,4	120.886,8	115.878,0	128.321,1
Leguminosas .....	30.750,9	31.851,9	24.674,0	23.177,4
Tubérculos y raíces .....	58.456,3	60.961,9	51.130,9	50.701,9
Hortalizas .....	36.313,2	49.432,1	54.718,9	47.597,7
Oleaginosas comestibles .....	9.340,8	7.592,2	6.949,1	10.435,8
Textiles .....	1.078,7	844,1	2.282,3	1.580,8
Oleaginosas industriales .....	1.621,9	1.477,8	1.457,5	1.757,9
Tabaco .....	1.599,1	1.743,2	1.528,8	1.510,9
Frutas .....	57.409,7	59.915,3	65.507,0	62.741,1
Vinos .....	52.928,5	64.749,6	48.286,8	50.614,5
<b>Total Agrícola .....</b>	<b>368.186,5</b>	<b>399.434,9</b>	<b>372.413,3</b>	<b>378.439,1</b>
Carne bovino .....	96.957,0	104.386,9	98.777,4	107.511,3
Carne ovino .....	19.446,5	19.379,8	19.246,4	17.334,3
Carne porcino .....	24.270,3	24.688,9	27.679,8	24.885,0
Carne caprino .....	4.931,1	5.308,1	6.323,0	5.624,2
Carne ave .....	10.433,7	10.987,8	12.139,8	12.487,3
Leche .....	60.830,4	67.696,7	66.383,1	66.564,9
Huevos .....	18.064,1	18.863,2	16.696,5	14.526,2
Lana .....	19.642,3	18.583,9	22.398,6	28.955,8
Miel y cera .....	1.105,3	1.187,9	1.290,7	1.829,5
<b>Total Pecuario .....</b>	<b>255.680,7</b>	<b>271.083,2</b>	<b>270.935,3</b>	<b>270.718,5</b>
Madera .....	22.695,7	22.386,0	26.870,5	28.756,9
<b>Total agropecuario y forestal .....</b>	<b>646.562,9</b>	<b>692.904,1</b>	<b>670.219,1</b>	<b>686.914,5</b>

(\*) "Geografía Económica de Chile", Corfo, Texto refundido, 1965.

C u a d r o 7 :

PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA EN EL INGRESO GEOGRAFICO NACIONAL

(en millones de E° de 1960)

Año	Ingreso Geográfico Nacional	Ingreso Geográfico Agrícola	%
1958	3.582,4	449,7	12,6
1959	3.903,0	492,5	12,6
1960	3.963,6	475,6	12,0
1961	4.419,6	475,8	10,8
1962	4.911,4	487,7	9,9
1963	4.925,1	464,3	9,4

Fuente: Cuentas Nacionales de Chile 1958-1963 (cifras provisionales revisadas) CORFO. Dirección de Planificación, Junio 1964.

C u a d r o 8 :

INDICES DE LA PRODUCCION AGRICOLA POR PERSONA, PAISES,  
REGIONES Y SUBREGIONES

	1952/53	1953/54	1954/55	1955/56	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64 (Preliminar)
Indices, promedio 1952/53-1956/57 = 100												
Argentina...	104	98	100	96	105	105	104	96	90	96	94	102
Brasil.....	98	99	99	105	101	105	110	123	115	117	112	108
Chile.....	106	97	105	99	94	104	98	97	98	96	100	100

INDICES DE LA PRODUCCION TOTAL DE ALIMENTOS, POR PAISES,  
REGIONES Y SUBREGIONES

	1952/53	1953/54	1954/55	1955/56	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64 (Preliminar)
Indices, promedio 1952/53-1956/57 = 100												
Argentina...	99	95	100	99	107	108	115	104	99	108	107	120
Brasil.....	88	96	101	105	112	115	122	127	132	135	141	140
Chile.....	101	95	103	102	99	112	108	109	114	114	122	125

INDICES DE LA PRODUCCION DE ALIMENTOS POR HABITANTE, PAISES,  
REGIONES Y SUBREGIONES

	1952/53	1953/54	1954/55	1955/56	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64 (Preliminar)
Indices, promedio 1952/53-1956/57 = 100												
Argentina...	103	97	100	97	104	102	105	95	89	96	95	105
Brasil.....	94	99	102	100	106	105	109	110	110	110	111	107
Chile.....	106	98	105	99	94	104	98	96	98	96	100	101

DISPONIBILIDADES DE ALIMENTOS PARA CONSUMO HUMANO, POR HABITANTE, EN LOS PAISES QUE SE INDICAN

Período	Cereales	Patatas y otros alimentos feculentos	Azúcar	Legumbres y nueces	Hortalizas	Carne	Huevos	Pescado	Leche		Grasas y aceites
									Grasa	Proteína	
Kilogramos por persona al año											
1948	133,9	79,5	25,0	6,0	54,0	37,9	2,0	....	3,2	3,0	5,6
1951-52	128,6	61,5	26,9	9,1	56,1	29,9	4,7	5,5	3,6	3,5	7,9
1954-56	137,0	75,5	27,0	7,6	66,8	31,5	4,1	8,3	3,9	5,9	6,9
1957-59	122,1	75,7	22,5	7,1	69,1	32,0	2,6	7,6	5,5	4,1	9,6
1960-62	122,8	68,8	24,5	9,0	76,9	34,6	4,6	6,8	3,0	5,9	8,7
1962	120,0	66,5	23,2	10,0	78,3	35,0	5,4	6,8	2,7	5,7	8,1

Chile.....

CALORIAS Y CONTENIDO ESTIMADOS DE LOS SUMINISTROS NACIONALES MEDIOS POR HABITANTE

	Calorías						Grasas					
	1948/- 1950/	1951/- 1953/	1954/- 1956/	1957/- 1959/	1960/ 1962/	1963/64	1948/ 1950/	1951/- 1953/	1954/- 1956/	1957/- 1959/	1960/ 1962/	1963/64
AMERICA LATINA												
Cantidades por día												
Argentina...	3 240	2 980	3 070	3 090	2 810	2 660	109,4	111,7	122,0	117,3	108,9	109,8
Brasil.....	2 280	2 580	2 610	2 600	2 800	2 860	45,9	48,5	51,9	56,0	60,7	63,9
Chile.....	2 420	2 450	2 550	2 580	2 410	2 560	46,5	52,2	80,1	60,1	58,4	56,4
Gramos por día												

Es cierto que la agricultura crece, pero también es cierto que los demás sectores crecen más rápido porque la proporción del producto agrícola en el ingreso total va disminuyendo.

"Los economistas agrarios han señalado las causas del deterioro progresivo de la agricultura chilena. Es cierto que la producción bruta agrícola, ha aumentado en los últimos quince años en un 29 por ciento aproximadamente, pero también es cierto que la producción "per cápita" de alimentos ha disminuído en un 5 por ciento, aproximadamente. La masa ganadera del país es casi igual a la que fué hace treinta años, aunque la población ha aumentado a más del doble en este mismo período." (Hugo Trivelli, parte del discurso pronunciado por el Ministro de Agricultura al inaugurar, el 25 de Noviembre de 1965, las Primeras Jornadas de Economía Agraria).

Es cierto que la agricultura crece, pero . . . también es cierto que en los últimos 15 años la producción agrícola por persona, la producción total de alimentos por habitante, las disponibilidades para consumo humano por personas y las calorías y contenido graso extractados de los suministros nacionales por habitante, han disminuído lamentablemente, situación común en América Latina como se desprende de los cuadros que, a continuación reproducimos. Estas estadísticas han sido tomadas del "El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1965", publicación de FAO, págs. 244, 246, 248, 264 y 269. (Ver cuadro 8).

#### D) SITUACION DEL INQUILINAJE.

"Se presenta a continuación un resumen de los resultados del estudio

"Aspectos Económicos y Sociales del Inquilinaje en San Vicente de Tagua Tagua", problema que interesó conocer por la importancia de este sector de trabajadores en la población agrícola. En efecto, según el Censo de 1955, el número de inquilinos alcanza a poco más de 82.000 personas en todo el país, representando el 12,4% de la población activa agrícola. Las conclusiones de esta investigación pueden extenderse en gran medida al grupo formado por los peones, afuerinos y obreros agrícolas (27,1% de la población activa agrícola), cuyas condiciones de vida y de trabajo son similares a las predominantes en el grupo de los inquilinos, con la salvedad de que aquellos no disponen de tierra a ningún título.

"El sistema del inquilinaje, como régimen de trabajo, se basa en los siguientes hechos: el dueño de un fundo contrata los servicios de una persona, la cual recibe un salario, casa para él y su familia, alrededor de una hectárea de tierra, talaje para algunos animales, comida, leña y un salario en dinero. El obrero debe trabajar en forma permanente, enviar un reemplazante cuando no puede concurrir personalmente e incluso, en algunos casos, proporcionar uno o más trabajadores para el fundo, pagados por éste.

**"Con respecto a la ración de tierra, los empleados e inquilinos, dispusieron del 10% de la superficie total cultivada en el país, o sea, 133.000 hectáreas. Para el año 1955, en la zona comprendida entre las provincias de Coquimbo y Cautín, sembraron el 20% de las papas, el 18% de los frejoles secos y el 17% del maíz de las superficies totales ocupadas por dichos rubros en la región mencionada. Al mismo tiempo eran dueños del 16% de**



**los vacunos, del 23% de los caballos, del 5% de los ovinos, del 31% de los porcinos y del 21% de los caprinos de la zona".**

"Los inquilinos encuestados procedían en su mayor parte de la misma zona y algunos, incluso del mismo predio en el cual trabajaban. Esta escasa movilidad alcanzaba también por lo menos a los padres de los inquilinos. Es conocida la circunstancia que la mayoría de los campesinos empiezan a trabajar a temprana edad. En este caso, un 87% lo hizo cuando tenía menos de 15 años. Un 40% de los inquilinos era analfabeto. Los alfabetos solamente concurren a uno o dos de los primeros cursos que ofrecen las escuelas primarias.

"Gran parte de los inquilinos eran casados; solamente un 17% permanecía soltero o eran viudos. En las casas de los inquilinos vivían junto a ellos sus familiares y otras personas. Cada casa albergaba, en promedio, a 7 personas. El núcleo formado por los inquilinos y los familiares que de él dependían, era de 5,8 personas en promedio.

"Del total de inquilinos con derecho a voto, 42 se hallaban inscritos en los registros electorales. Esto significa que sólo el 46% del grupo encuestado podía ejercer el derecho a voto. **Con respecto a las intenciones de cambiar sus empleos, alrededor de los tres cuartos de los inquilinos no manifiestan deseos por dejar sus ocupaciones;** los demás deseaban hacerlo, ya fuera para trasladarse a la ciudad o a otro fundo. **Frente a la posibilidad de reemplazar por dinero la parte del salario que se pagaba en forma de regalías, las opiniones eran adversas, especialmente en lo relacionado con la sustitución de la regalía tierra".**

"El uso que hacían los inquilinos de la tierra con que contaban (0,95 hás. en promedio por cada uno) era simple, desprovisto casi de innovaciones y basado en las mismas prácticas que en general se acostumbra en la agricultura. El suelo se ocupaba con cultivos de chacarería, preferentemente con papas, frejoles y maíz. Los rendimientos de estos últimos eran satisfactorios, no así los de papas. El trabajo empleado en el aprovechamiento de la tierra era aportado en sus tres cuartas partes por los inquilinos y sus familiares; el resto era por personas ajenas a la familia. La mayor parte del trabajo no era pagado. El capital de explotación que tenían para cultivar sus raciones, era muy reducido. Estaba formado por algunas herramientas, enseres y aperos, por algunos animales y por un pequeño circulante, representado principalmente por semilla.

"La habitación típica tenía alrededor de 60 m<sup>2</sup>. Los muros eran de adobe y estaban encalados por dentro y por fuera. La cubierta era de tejas. Los pisos corrientemente eran de tabla o de tierra. En general, ni las piezas ni el corredor tenían cielo. Carecían de agua potable, de modo que se abastecían de las acequias y/o en los pozos. Las formas de iluminación dominante eran la luz eléctrica y la vela. La mayoría de las casas carecían absolutamente de servicios higiénicos. El estado de conservación más frecuente era regular a malo. La disponibilidad media de espacio era de dos y hasta cuatro personas por pieza; 11 m<sup>2</sup> por persona y por casa y un cama para dos personas".

"Al revisar de que modo el sector patronal cumplía con algunas disposiciones legales vigentes, se observaron los siguientes hechos:

"a) El 80% de los inquilinos no tenía contrato escrito de trabajo.

"b) El 27% recibía un salario en dinero inferior al mínimo establecido en el DFL. 244, de 1953.

"c) El 74% tenía viviendas inadecuadas, según el criterio establecido por la Dirección General del Trabajo.

"d) El 75% no gozaba de feriado, en circunstancias que solamente el 8% no tenía derecho a este beneficio, por haber trabajado un menor número de días que el exigido por la ley.

"Al confrontar la situación económica de los inquilinos con la de algunos minifundistas y colonos de la zona, resultó que el nivel de aquellos era inferior al de éstos. Con respecto al grado de eficiencia, expresada a través de la entrada bruta de cultivos por hectárea, resultó que los inquilinos aparecían con una cantidad muy similar a la de los pequeños propietarios y colonos, de tal modo que entre ellos no existía ninguna diferencia significativa. Cuando se comparó la productividad por jornada de trabajo, los inquilinos se mostraban superiores a los pequeños propietarios y a los colonos.

"Las conclusiones más relevantes de la investigación sobre los aspectos económicos y sociales del inquilinaje en San Vicente de Tagua-Tagua, pueden resumirse así:

"Frente a la necesidad creciente de superar la actual crisis agrícola y considerando que cualquiera medida que en este sentido se tome, debe involucrar el aumento de la productividad de la mano de obra y el mejoramiento de los niveles de vida de ésta, cabe considerar la modificación del actual

sistema del inquilinaje. Una acción de este tipo, para que sea provechosa, debe estar integrada dentro de un programa nacional de desarrollo económico. En este sentido, no puede limitarse solamente a los aspectos económicos, sino que también debe atender los sociales.

**"Los inquilinos, tanto por la mano de obra que aportan, como por la superficie que cultivan, forman un núcleo importante dentro de la agricultura chilena. En consecuencia, cualquiera modificación estructural que en esta actividad quiera introducirse, debe considerar la realidad económica, social y humana que ellos representan.**

"En el aspecto económico, el aumento de los salarios para los obreros agrícolas debe ser tal que les permita tener una alimentación equilibrada y procurarse la satisfacción de otras necesidades, como la educación, el vestuario, etc. El aumento sustancial de la asignación familiar podría contribuir al logro de estos objetivos.

"Es necesario por otra parte, facilitar más ampliamente el acceso de los inquilinos y, en general, de los campesinos, a la actividad social considerada en su sentido más vasto, de modo que no ocurra la integración en ese aspecto, sino que también en el económico, con todas las consecuencias favorables que se han señalado." ("La Agricultura Chilena en el quinquenio 1956-1960", págs. 40, 41, 42 y 43.

#### g) LA SITUACION POLITICA.

La Reforma Agraria, en último término implica un cambio en la estructura del poder político en el país donde se aplica. Esto debe ser claramente

te comprendido, "Si bajo el nombre de Reforma Agraria se pretende hacer los menores cambios posibles y no afectar sino que en mínima parte a los grandes intereses dominantes, el problema no tendrá logicamente mucha trascendencia. Pero en la medida en que el proceso de Reforma Agraria sea drástico y afecte de una manera sustancial los recursos de tierra y agua, los grupos afectados en sus intereses van a realizar sin duda una oposición cerrada a la misma. Frente a esta situación no quedan más que dos alternativas: o sencillamente se establece un régimen de fuerza, o si la Reforma Agraria quiere hacerse dentro de un sistema democrático tiene que tener un apoyo político de tal naturaleza que las minorías afectadas no estén en condiciones de oponerse. En otras palabras, una Reforma Agraria que sea Reforma Agraria y que quiera hacerse dentro de un sistema democrático tiene que contar con el apoyo de una mayoría política clara, nítida, organizada y que respalde firmemente a los que están actuando. Por esto creo que no hay posibilidad de Reforma Agraria democrática si no se logra un gran apoyo político organizado de parte de la mayoría de la población. **Esto es lo que me hace pensar que la Reforma Agraria, en último término, no es un proceso técnico, no es un proceso económico, sino que fundamentalmente es un proceso político.** Los técnicos tienen sin duda un papel muy importante que jugar en la Reforma Agraria, que consiste en hacer ver las implicaciones económicas y sociales de las distintas medidas que se adopten y en dar las recomendaciones técnicas más pertinentes para el buen éxito de la misma. **Pero si somos objetivos, tendremos que reconocer que en ninguna parte del mundo las Reformas Agra-**

**rias las han hecho los técnicos. Ellas se han comenzado cuando se han dado ciertas condiciones políticas favorables y cuando determinados políticos han tomado la decisión de hacerlas".** ("El Desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria", Jacques Chonchol, 1964)

No existe sombra de duda de que la Reforma Agraria es, esencialmente, un proceso político y que en Chile este cambio ha de producir con toda probabilidad, un agrupamiento diferente de los partidos que tienen representación parlamentaria. A nuestro juicio esta evolución es saludable por cuanto ahora veremos quien desea efectivamente la reforma y quien está contra ella.

Pero hay que hacer una aclaración. En esta materia como en toda cuestión de orden político hay matices y prismas muy sutiles. Nadie dirá que no está de acuerdo en "hacer reforma agraria". Todos expresarán que si la reforma se hace de tal o cual manera entonces resultará **Precisamente en la argumentación que se emplee para decir que se esta de acuerdo con la Reforma es donde podrá encontrarse el hilo de la madeja y saber quienes desean cambios y quienes nó.** De ahí entonces nuestro interés por clarificar al máximo la situación real de la agricultura a fin de que cualquier lector, en forma desapasionada, pueda seguir objetivamente este interesante debate.

En la Segunda Parte de este trabajo veremos en detalle el sentido y alcance del nuevo Proyecto de Ley de Reforma Agraria.

Santiago, Diciembre de 1965.