

Chile: políticas agrarias y perfil internacional, 1960-1988*

Raúl H. Buonuome**

I. A modo de introducción

El tema agrario a fines de los años 50

A comienzos de la década de los 60 se llegó a un cierto consenso en el sentido de que la agricultura chilena presentaba fuertes síntomas de fracaso en el abastecimiento de su propia población, a pesar de que la tierra disponible podía producir fácilmente lo necesario para mantener a los habitantes del país. Se interpretaba que el régimen de tenencia de la tierra resultaba obsoleto dado que "hay mucha tierra en manos de unos pocos, y poca tierra en manos de muchos". Se concluía entonces en que "el sector agrícola constituye el freno más serio al desarrollo económico".¹

La tesis expuesta consideraba al sector agrícola como freno en un sentido estrictamente limitado a su escasa o nula capacidad de incrementar la oferta de productos. Ronda en ella la idea de la ineficiente asignación de un recurso: la tierra. Este enfoque del problema agrícola es característico en una etapa de la historia económica latinoamericana que se reconoce como de vigencia plena del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones.

Datos de la época indican que, a principios de los años 60, Chile tuvo un déficit agrícola de alrededor del 18% de las exportaciones totales (ver Cuadro 1), en tanto que las importaciones de estos productos representaron entre el 21% y el 26% del total de importaciones. Esto suponía un importante drenaje de divisas por la compra de productos agrícolas factibles de ser obtenidos internamente, lo que impedía utilizarlas en compras de bienes de capital o inter-

* Una versión previa de este trabajo fue producto de la participación del autor en un Proyecto de Asistencia Técnica de la OEA. Agradeczo muy especialmente al Ing. Carlos Balduzzi, Consultor Principal del Proyecto, sus oportunos comentarios y el aliento para su realización.

** IIHES, Universidad de Buenos Aires.

1. Ver —por ejemplo— James Becket, "Problemas de la Reforma Agraria", en *La Reforma Agraria en América Latina* (Méjico, 1966), p. 559.

medios para el proceso de "desarrollo", identificado en ese período con el desarrollo industrial.

Ahora bien, ese proceso de industrialización sustitutiva de importaciones suponía poner el centro precisamente en la manufactura y adecuar el resto del espectro económico interno a sus necesidades. No puede perderse de vista que esa industrialización, orientada fundamentalmente al mercado interno, resultaba a la vez un incentivo a la radicación de inversiones extranjeras para diversificar y ampliar la oferta industrial.

En un entorno de esas características, las ventas y la utilidad industrial se encontraban limitadas por la capacidad de compra de la población, dependiendo fuertemente de los precios de la canasta de bienes-salario provista en su mayoría por el sector agrícola. La hipótesis subyacente al planteo reformista indicaba que una mejor asignación del recurso tierra incrementaría la oferta agrícola, reduciría los precios de sus productos y mejoraría la capacidad de compra de bienes industriales de la población, permitiendo así un uso "más eficiente" de las divisas externas a partir de sustituir compras agrícolas por compras de bienes para la industria. Al mismo tiempo, la reasignación del recurso tierra permitiría un proceso creciente de reequipamiento e inversión agrícola, lo que ampliaría la demanda de bienes industriales orientados a ese sector (maquinaria, fertilizantes, alambrados, mejoras, etc.).

El beneficio industrial dependía de un proceso de redistribución de la riqueza reduciendo la incidencia de la renta agraria e incrementando el mercado interno a partir de un mayor poder de compra de la población.

Desde esta perspectiva, el proceso de industrialización sustitutiva y las ideas de reforma agraria para ampliar los mercados internos constituían aspectos complementarios de lo que se concebía como "desarrollo económico" y es en ese sentido que se consideraba al sector agrario como "freno al desarrollo".

Sin embargo, las ideas reformistas originales devinieron en hechos que produjeron cambios sustantivos en la estructura social y económica de Chile que explican buena parte de las condiciones políticas y económicas por las que transita el país trasandino en la actualidad y cuyos resultados, además, se encuentran en un plano totalmente distinto al que dio origen a esas ideas.

El objetivo de este trabajo es aportar hipótesis para el análisis de las implicancias políticas, económicas y sociales de la evolución del agro chileno en el período 1960-1988, enfatizando su rol en los cambios operados en la inserción económica externa del país trasandino.

CUADRO 1
 Chile: Comercio Exterior
 Intercambio Total y de Productos Agrícolas
 (en millones de u\$s y en %)

	1961	1962	1963	1964	1965
Exportaciones					
° Agrícolas	33.9	31.3	30.5	32.5	28.9
° Totales	508.2	525.2	524.9	625.9	664.5
° Relación %	6.7	6.0	5.8	5.2	4.3
Importaciones					
° Agrícolas	127.8	113.9	122.3	149.2	149.1
° Totales	591.8	480.8	510.7	578.8	575.7
° Relación %	21.6	23.7	24.0	25.8	25.9
Saldo Comercial					
° Agrícola	-93.9	-82.6	-91.8	-116.7	-120.2
° Total	-83.6	44.4	14.2	47.1	88.8
Saldo Agrícola					
° % Exp. Totales	18.5	15.7	17.5	18.7	18.0
° % Imp. Totales	15.9	17.2	18.0	20.2	20.9

Fuente: "Proyecciones de Oferta y Demanda para algunos productos agrícolas chilenos: 1965-1980", en *Cuadernos de Economía*, Univ. Católica de Chile (Agosto, 1970), p. 29.

Utilización de la tierra en los años 50: el fundo

En un trabajo conjunto del Banco Mundial y la FAO² se indicaba que el país contaba con muy poca tierra arable y que, debido a que las lluvias caían fuera de la temporada de crecimiento de los cultivos, se hacía necesaria la irrigación. En función de estos elementos, se calculaba que un 60% de la tierra resultaba utilizable sólo parcialmente, un 10% estaba cubierto por selva y un 20% por montes. El saldo restante se aproximaba a las 12.7 millones de hectáreas, de las cuales 6.8 millones eran pastizales, 2.7 millones estaban en barbecho permanente, y sólo 3.2 millones eran realmente cultivadas. La tierra se utilizaba en forma predominante para la ganadería, y los productos agrícolas

2. BIRF/FAO. *The agricultural economy of Chile* (Washington, 1952).

cios se cultivaban en sólo el 6% de la tierra productiva, lo que equivalía al 12% de la tierra empleada en agricultura.

El estudio ponía de manifiesto la gravedad de la subutilización al punto que en el Valle Central entre el 28% y el 57% de la tierra irrigada no se estaba aprovechando. Los técnicos del Banco Mundial indicaban:

“la subutilización es principalmente un problema de las grandes haciendas y se localiza en alto grado en tierras de riego. La Misión ha encontrado que, entre las causas por las cuales un alto porcentaje de tierra irrigable está en barbecho, se cuenta la mala administración del propietario o, más a menudo, del mayordomo en ausencia del primero”.³

Otras realidades matizaban el cuadro expuesto. Autores como Becket, indican también que “un grupo aparte de los patrones típicos lo constituyen los alemanes inmigrantes establecidos en la región de los lagos, cuya actividad empresarial ha dado a esta zona el nombre de ‘granero de Chile’ (dado que) hay un patrón diferente de tenencia de la tierra en esta región, en que las posesiones tienden a ser fincas comerciales de tamaño familiar”. Finalmente, el mismo autor dice: “haciendo abstracción de estas áreas podemos concentrarnos en el Valle Central, donde predomina el sistema de hacienda (fundos, en Chile)”.⁴

Para Juan C. Marín “el fundo es la forma productiva hegemónica de la estructura agraria chilena; establece las diferentes alternativas de inserción en el proceso productivo para la gran mayoría de los 700.000 campesinos que integran la mano de obra activa de la población rural”.⁵

El fundo constituía una unidad productiva y no una forma particular de producción. El carácter más o menos tradicional de la forma en que se producía dentro de la unidad productiva es lo que determinaba específicamente las “alternativas de inserción” de los campesinos a las que se refiere Marín.⁶

El fundo, es la base del clásico complejo “minifundio-latifundio” permitiendo articular el sistema de la “obligación” (cuya forma principal es el “inquilinaje”) y subordinar la pequeña propiedad campesina. “Representa la expresión inequívoca del monopolio de la propiedad territorial y de la fuerza de trabajo campesina”.⁷

3. BIRF/FAO, *op. cit.*, p. 177.

4. J. Becket, *op. cit.*, p. 559.

5. Juan C. Marín, “Asalariados rurales en Chile”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. V, Nº 2, julio 1969, p. 318. Las cifras que cita Marín surgen del informe “Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del sector Agrícola para Chile”, Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). (Washington, 1966).

6. Juan C. Marín, *op. cit.*

7. *Ibidem*. Marín considera que el “inquilinaje” se constituye en el siglo XVIII. Sus raíces se encuentran en el proceso de poblamiento rural y el inicio de la propiedad territorial durante el siglo XVII. Ese poblamiento se habría desarrollado en tierras que no eran propias, por lo cual,

Pareciera que la generalización en el uso de formas tradicionales de producción e intercambio por parte de los fundos, es el factor que inducía a la confusión entre unidad y forma productiva; sin embargo, es necesario diferenciar los conceptos que se utilizan.

Al identificar al fundo como **forma productiva** se inhibe la posibilidad de investigar las relaciones internas al mismo. Por ello, entendemos que resultaría más correcto referirnos a aquél como **unidad productiva** que es lo que haremos en nuestro trabajo.

De acuerdo con los datos expuestos por Marín y tomados del IV Censo Nacional Agropecuario que se realizó en 1964/65, el 71.3% de la población rural se encontraba trabajando en los fundos en tanto que el resto lo hacía fuera de los mismos. Nótese la importancia económica, sociológica y política de esta distribución.

El 71.3% mencionado supone la siguiente estructura: 4.2% empleados rurales, 10.8% inquilinos, 14.7% voluntarios, 23.5% pequeños propietarios y simultáneamente afuerinos y 18.1% sólo afuerinos.

Es llamativa la alta proporción de trabajadores intermitentes o temporarios como resultado de las características productivas vigentes en el agro chileno hacia mediados de los años 60.

al cabo de un tiempo, se iba generando un sistema de relaciones sociales dependientes de los productores con respecto a los propietarios de las tierras. En los inicios, el propietario de tierras consideraba al productor rural como "habitante" de tierras y no como productor. Luego, debido a la falta de poblamiento y al embrionario desarrollo de la propiedad rural, aparecen las primeras formas de "tenencia precaria" de tierra. Gradualmente, por "el endeudamiento progresivo con los dueños de las tierras, las tenencias precarias irán asumiendo los diferentes momentos en que se expresa un arrendamiento pre-capitalista".

El proceso de creciente sujeción del "inquilino" al propietario de tierras se conoce con el nombre de "obligación". La "obligación" —dice Marín— "lo mantuvo como productor de subsistencia... su producción de subsistencia... se constituye en el complemento a los otros ingresos que le otorgaba el fundo, los cuales no llegaban a cubrir el nivel de subsistencia de la familia campesina". Marín aclara también que el propietario del fundo otorgaba "regalías" a los "inquilinos". Regalías que estaban constituidas por la vivienda, alimentos, tierras destinadas a cultivos y a la crianza de animales.

Marín avanza con otras categorías del agro chileno. "El voluntario, a diferencia del 'inquilino', no tenía necesariamente acceso a la tierra, su único logro al obligarse, era ser considerado un trabajador de la forma fundo. Vivía en el fundo y se comprometía a estar presente cada vez que se le requiriese; estaba inhibido de trasladarse en busca de otros trabajos, en caso de hacerlo perdía su relación. El fundo se comprometía a darle trabajo permanentemente, y sólo se le pagaban los días trabajados; era en definitiva un trabajador 'intermitente', diferencia cualitativa en relación al inquilino, el cual era reconocido como trabajador 'permanente'".

La "modiería" también aparece como una de las formas dentro de la organización del fundo. El resto de la fuerza de trabajo vinculada a la economía de los fundos está constituida por los "afuerinos". "Es el contingente 'transitorio' o 'estacional', no está adscrito al fundo a través de la obligación... provienen en su mayoría de la pequeña propiedad campesina, en condiciones de subsistencia".

La seguridad continental y la reforma agraria

La década del 60 es recordada como un período de florecimiento y crecimiento sostenido en la economía mundial, caracterizado por la expansión de inversiones bajo la forma de radicación de capitales siguiendo los paradigmas de industrialización de los países más desarrollados.

América Latina no fue ajena a esta situación. Ya hemos comentado el particular interés de los capitales extranjeros en el aprovechamiento de los mercados internos de los distintos países y la estrecha relación entre reforma agraria, industrialización sustitutiva de importaciones y desarrollo económico (interpretado como desarrollo industrial). Sin embargo, sería parcial el análisis de las repercusiones de las ideas reformistas si no se incluyeran aspectos ligados a cuestiones estratégicas y, en particular, las relacionadas con el conflicto Este-Oeste y sus consecuencias sobre América Latina.

Inmediatamente después de la segunda guerra mundial, la política internacional se encontró inmersa en la llamada "guerra fría". Uno de los pilares básicos de la política estadounidense hacia Europa, el Plan Marshall —soporte indispensable en el proceso que dio lugar a la integración económica europea— tuvo sus orígenes en la necesidad "occidental" de establecer una barrera al avance de la URSS y el bloque oriental sobre Europa. La política de Truman hacia América Latina fue muy clara en ese sentido. La ayuda económica a la reconstrucción europea constituía un problema de tipo político y estratégico. En cambio, en América Latina el aporte y la ayuda a su desarrollo debían estar en manos del sector privado. Por ello, para incentivar la radicación de inversiones extranjeras, los distintos países latinoamericanos debían realizar los cambios necesarios en sus estructuras internas y en sus políticas.

La situación generada por el triunfo de la revolución en Cuba indujo a los Estados Unidos a plantear una alternativa de política hacia América Latina, la Alianza para el Progreso, cuya esencia se condensa en las declaraciones que hiciera el Presidente Kennedy en marzo de 1962: "Aquellos que hacen imposible una revolución pacífica harán inevitable una revolución violenta".⁸ Desde esta perspectiva, la reforma agraria era considerada como un medio para prevenir que el comunismo se apoderara de América Latina. Nótese a la vez la interrelación existente entre los factores meramente económicos, de interés para inversores industriales de Estados Unidos y otros países, con los factores de tipo político y estratégico.

Sin embargo, no debe caerse en el simplismo de suponer que todo el proceso reformista estaba impulsado solamente por factores de tipo externo (inversiones extranjeras, Departamento de Estado, etc.) No se deben perder de vista

8. *New York Times*, 14 de marzo de 1962. Sobre el tema ver también *La Alianza Extraviada. Un informe crítico sobre la Alianza para el Progreso* de J. Levinson y J. de Onis (Méjico, 1972).

tanto la profundidad como la extensión de los conflictos políticos y sociales en esos años que preocupaban a la dirigencia chilena, y los propios intereses de grupos económicos chilenos en ampliar su mercado interno, que los llevaba a bregar por un proceso de reforma agraria.

II. La reforma agraria: Alessandri, Frei y Allende

Alessandri. La Ley 15.020 de 1962

El 20 de noviembre de 1962, el Congreso chileno aprobó un proyecto de Ley de Reforma Agraria cuyo artículo primero señalaba a cada propietario la obligación legal de explotar íntegramente su tierra. La vieja Caja de Colonización Agrícola se convertía en la Corporación para la Reforma Agraria (CORA). La ley enfatizaba la necesidad de la investigación científica y el planeamiento y establecía que los planes de desarrollo agrario regional debían ser creados, aprobados y coordinados por el Gobierno Nacional.

De acuerdo con la ley, las tierras expropiables incluían: propiedades abandonadas o notoriamente mal explotadas; tierras gravadas por deudas vencidas a instituciones crediticias; minifundios para fines de consolidación e incluso tierras bien explotadas que fueran necesarias para determinados programas de división.

La compensación prevista en la ley se determinaba por el valor comercial antes que por el avalúo para efectos impositivos. Se disponía un pago en efectivo inmediato del 20% y cuotas iguales durante un mínimo período de diez años, devengando un interés del 4% anual y ajuste por inflación.

La ley establecía instrumentos de medida para su aplicación: la **unidad económica** y el **sueldo vital**. El concepto de **unidad económica** se definió como la cantidad de tierra que permitía a una familia "vivir y prosperar con la aplicación racional de su trabajo". A pesar de su vaguedad, quedó así establecida la unidad básica de subdivisión de tierras. La **unidad económica** fue utilizada también para definir el concepto de latifundio como aquella posesión excedente de veinte **unidades económicas** consolidadas. La ley establecía que el ex-propietario podía conservar para sí una extensión equivalente a diez **unidades económicas** si así lo deseaba.⁹

Aparentemente, esta ley se planteó objetivos bastante limitados. Promovía sólo la parcelación voluntaria de los grandes latifundios, lo que dio lugar a distintos negociados por parte de los propietarios.¹⁰

Además de los esfuerzos públicos por redistribuir las tierras, se deben

9. J. Beckett, *op. cit.*, p. 578.

10. S. Solari, *Resumen sobre situación agraria chilena*, mimco (Buenos Aires, 1988), p. 1.

mencionar las iniciativas privadas, en particular de la Iglesia, que se propuso realizar importantes transferencias a través de un sistema cooperativo organizado con el concurso de los arrendatarios de sus extensas propiedades.¹¹

Hasta fines de 1964, la CORA apenas si realizó expropiaciones. Pagó en efectivo unos pocos fundos que fueron distribuidos a nuevos propietarios, pero a causa de los gastos y de la falta de recursos la redistribución realizada fue mínima.¹²

La política agraria de la Democracia Cristiana

La Democracia Cristiana tiene sus orígenes a fines de la década de 1930. Se originó como un desprendimiento de un partido católico nacionalista (el Partido Conservador) promovido por un grupo de jóvenes intelectuales. Hacia 1957, los demócratas cristianos comenzaron a tener una base popular importante que resultó coincidente con la modificación operada en el sistema electoral. Alcanzó el poder en 1964, con la declinación de los partidos más ligados a la derecha tradicional.

Para enfrentar los problemas de la sociedad chilena, Frei planteó dos reformas centrales para "dinamizar" la economía. En primer lugar:

—“propuso aplicar amplios controles a la industria del cobre, con la esperanza de duplicar la producción mediante nuevas inversiones. Este proyecto contemplaba la intervención oficial para lograr que la mayor parte de la materia prima fuera refinada y elaborada en Chile; también indicaba que el gobierno chileno controlaría el comercio del cobre, ampliándolo de modo que incluyera a la Unión Soviética y China”.

Y, en segundo lugar:

—“proclamó una reforma agraria que hiciera dueños de la tierra a los campesinos; sin embargo, en su programa inmediato, el PDC planteaba objetivos más limitados: agremiación de los trabajadores y aplicación de sanciones económicas a los propietarios que no cumplieran la escala de salarios. Mediante la aplicación de impuestos y una administración rigurosa, los demócratas cristianos esperaban poder aumentar la producción agrícola, y quizás obligar a algunos terratenientes a explotar con eficiencia su tierra o venderla a quienes quisieran hacerlo. Semejante programa excluía todo cambio violento en la transferencia de poder de la derecha al PDC”.¹³

11. J. Becket, *op. cit.*, p. 579.

12. James Petras, *Políticas y fuerzas sociales en el desarrollo chileno* (Buenos Aires, 1971), p. 310.

13. James Petras, *op. cit.*, p. 188.

Tanto la política de apertura comercial hacia el Este como la posición internacional independiente del PDC generó ciertas fricciones entre Chile y Estados Unidos, particularmente en ocasión de la intervención norteamericana a la República Dominicana.

El objetivo de la Democracia Cristiana al introducir la reforma agraria y una legislación sindical en 1967 era aumentar la producción y la productividad en el agro creando 100.000 nuevos propietarios rurales, facilitar la integración del campesinado y mejorar su calidad de vida.

Su proyecto de política agraria se basaba en cuatro puntos:

- la expropiación de grandes fundos deficientemente explotados,
- incentivos para los productores eficientes,
- organización campesina fomentada por el gobierno, y
- un aumento de los salarios reales, como así también mayor seguridad en el trabajo.¹⁴

Entre 1965 y 1970 algo menos de una tercera parte de los latifundios chilenos fueron expropiados a pesar de que la ley de reforma agraria de 1967 permitía la expropiación de todos los grandes fundos. Alrededor de 21.000 de las 100.000 familias campesinas previstas recibieron sus tierras.

Sin embargo, la ley se refería solamente a la tierra, no contemplaba la expropiación de ganado y maquinaria, y el propietario podía conservar una reserva de 80 hectáreas de tierra irrigada.

Luego de la expropiación, los latifundios eran explotados bajo una nueva forma organizativa transitoria de familias campesinas denominada **asentamiento**, de cuyas características nos ocupamos más adelante. Al finalizar el gobierno de Frei, el 6% de los obreros rurales logró controlar el 20% del total de tierras irrigadas. De estas cifras, Kay deduce que correspondían 10 hectáreas promedio a cada asentado. Esto representaba diez veces más que lo que poseía un minifundista aunque, en verdad, más de un tercio de la mano de obra rural no tenía tierra alguna.¹⁵

Desde el punto de vista del proceso de sindicalización los resultados son elocuentes. Durante el período de gobierno de la Democracia Cristiana, los sindicatos rurales aumentaron sus miembros de sólo 2.000 al inicio a más de 140.000 en 1970. Es relevante también la cifra de agremiación campesina a los comités precooperativos o cooperativos que ascendían, ese mismo año, a 100.000 miembros. Kay apunta que el desarrollo de organizaciones campesinas creaba divisiones entre el campesinado en lugar de promover su unidad.¹⁶

Hay una relativa coincidencia entre los autores consultados (Kay, Petras y

14. Eduardo Frei, *Proyecto de ley de la reforma agraria propuesto por S.E. el Presidente de la República al H. Congreso Nacional*, 22 de noviembre de 1965.

15. Cristóbal Kay, "Chile: evaluación del Programa de Reforma Agraria de la Unidad Popular", en *Desarrollo Económico*, Vol. 15, Nº 57, abril/junio 1975, p. 86.

16. C. Kay, *op. cit.*, p. 87.

Marín) sobre los principales resultados del proceso de reforma agraria impulsado por la Democracia Cristiana:

—a) que el cambio más importante operado durante la presidencia de Frei no fue la modificación del régimen de propiedad de la tierra sino la agremiación de los trabajadores rurales.

—b) que el **asentamiento** mantenía y profundizaba las diferencias entre los distintos trabajadores del ex-fundo. Los inquilinos guardaban sus derechos al usufructo de un lote de tierra y pastura mientras que los voluntarios tenían poco o ningún acceso a la producción de beneficios marginales. Adicionalmente, los inquilinos asentados tenían plenos derechos en el consejo administrativo del asentamiento, mientras que los voluntarios, como socios, tenían voz pero no voto. Por último, los afuerinos, como trabajadores golondrina, que constituían prácticamente la mitad de la mano de obra, no sólo eran excluidos del asentamiento sino que además cobraban sueldos, a menudo iguales que los tradicionales siendo considerados como asalariados dependientes de los “nuevos patrones” (asentados).

—c) Kay, en su trabajo ya citado (p. 88), hace un balance afirmando que “la reforma agraria de los demócratas cristianos mejoró la situación de los capitalistas rurales y de los campesinos más ricos, pero dejó de lado a los estratos más pobres —afuerinos, minifundistas, comunidades indígenas— que siguieron sin organización, sin asistencia, sin empleo y, sobre todo, con poca o ninguna tierra”. Creemos, sin embargo, que este balance de Kay subestima la importancia de la organización y sindicalización campesinas aunque parece ser cierto si sólo se considera como estrato más pobre al segmento de los afuerinos (transitorios golondrina).

Un elemento indispensable a tener en cuenta es que, desde el punto de vista puramente económico, tanto por la persistencia de los fundos como por las características de los nuevos asentamientos, buena parte de la tierra estaba en manos de inquilinos que podían explotarla para su uso exclusivamente familiar y al margen del mercado. Adicionalmente, con la persistencia del minifundio, ocurría lo propio. En otras palabras, continuaba la producción de subsistencia. Esto es importante para identificar la persistencia de trabas a la ampliación de relaciones mercantiles y, por lo tanto, al desarrollo de una economía claramente capitalista impidiendo, en los hechos, el desarrollo a fondo de una relación de trabajo asalariada. Es importante dejar esto en claro, a diferencia de la interpretación de Petras y Marín, puesto que ambos autores consideran como asalariados a todos aquellos que no disponen de la tierra, cuando, en realidad, la característica específica de un asalariado como tal es su relación de dependencia mediante un contrato laboral. De la precisión en la interpretación de este problema depende la validez de las conclusiones que se extraigan del proceso chileno.

La política agraria de la Unidad Popular

El FRAP (Frente de Acción Popular) se constituyó en 1956 por iniciativa de partidos políticos independientes que apoyaban una lista común de candidatos en las elecciones. Originalmente estaba integrado por el Partido Socialista Popular, el Partido Democrático del Pueblo, el Partido Democrático, el Partido Socialista, el Partido del Trabajo y el Partido Comunista y controlaba 37 de las 147 bancas de la Cámara de Diputados y 8 de las 45 del Senado. Hacia 1958, el Partido Socialista Chileno y el Partido Socialista Popular se fusionaron en una sola organización resultando Salvador Allende la cabeza de la unificación.

En 1970, la Unidad Popular, con Allende como candidato logró el triunfo en las elecciones presidenciales con 186.373 votos, contra Alessandri (derecha) con 165.917, y Tomic (centro) con 135.490 votos.

El instrumento de la Unidad Popular para implementar su programa de reforma agraria fue la legislación promovida durante el período presidencial de la Democracia Cristiana (Ley de 1967). Uno de los objetivos máximos de la política agraria de la UP era el de expropiar todos los latifundios. Se interpretaba como tal a cualquier fundo superior a 80 HRB (hectáreas de riego básico) dejando de lado cualquier consideración alrededor de su eficiencia.

En realidad, el programa de la UP hacía poca o ninguna referencia a la organización del sector reformado y a reformar. El proceso de expropiación se realizaría por regiones conformando una cooperativa regional en la unidad reformada en conjunto con otros fundos adyacentes y campesinos desempleados. Por otra parte, la UP emprendió la creación de consejos campesinos que fomentarian la unidad del campesinado reuniendo a los representantes de las diversas organizaciones que los nucleasen.

En relación al tema de la organización del sector reformado, es útil referirnos a la evaluación realizada por el Ministro de Agricultura del gobierno de Allende, Jacques Chonchol, sobre la institución creada por el proceso de reforma agraria: el asentamiento.

Dice Chonchol:

“el principal problema con que nos hemos encontrado fue el hecho de que había establecido para las tierras expropiadas, antes de su asignación definitiva, un sistema de organización provisoria que se denominaba ‘el asentamiento’, consistente en una sociedad de explotación entre el Estado, como dueño de la tierra expropiada, y los campesinos. Según este sistema, el Estado aportaba la tierra, los recursos económicos y daba la orientación técnica, y los campesinos ponían su fuerza de trabajo y se realizaba una explotación colectiva durante un período de tres a cinco años, en el transcurso del cual se esperaba que se fueran desarrollando varios elementos importantes para consolidar el proceso. Primero, que

no se corriera el riesgo, frecuente en muchos procesos de reforma agraria, de una caída repentina de la producción, lo que lógicamente traería repercusiones económicas y sociales difíciles. Segundo, que a través de esta experiencia práctica, se fuera superando la mentalidad individualista, la mentalidad —yo diría— de pequeño parcelero individual, que tienen la mayor parte de los campesinos, para ir mostrándoles las ventajas de una economía, de una explotación en mayor escala... Sin embargo, la experiencia con el asentamiento fue demostrando, en la práctica, que muchos de estos objetivos buscados no se estaban logrando. Así, por ejemplo, la mayor parte de los asentamientos tenían una dependencia extraordinariamente grande de un organismo del Estado que era la Corporación de Reforma Agraria; eran los funcionarios, eran los técnicos de la CORA los que prácticamente resolvían todos los problemas de los asentados. El campesino tendía a reemplazar al patrón por el funcionario de la CORA y éste muchas veces asumió tal papel. En segundo lugar, casi todos los ingresos económicos de los campesinos les venían por la CORA. Y en su mundo tradicional había creado también no sólo un nuevo patrón, sino una especie de lucha contra el nuevo patrón que era la CORA, con la cual negociaban como frente a un patrón capitalista, luchando por los niveles de remuneración o salarios”.¹⁷

Los consejos campesinos o Centros de Reforma Agraria que se promovieron pretendían constituir una unidad física mayor, que rompiese con la dimensión reducida a los límites de los antiguos fundos y en donde pudiesen participar los campesinos mayores de 16 años —trabajadores y no trabajadores— en igualdad de condiciones. Estos Centros intentaban romper el excesivo paternalismo estatal a partir de resolver los problemas sociales, de vida o de producción por sus propios medios.

La UP enfrentó dos problemas clave: las huelgas en el campo y las tomas de tierras. Kay apunta: “Con el advenimiento del gobierno de coalición de la Unidad Popular, las huelgas siguieron en escalada, como lo demuestran las siguientes cifras: en 1967, 693 huelgas; en 1968, 648 huelgas; en 1969, 1.127 huelgas; en 1970, 1.580 huelgas y en 1971, 1.758 huelgas. Si bien los objetivos de estas huelgas todavía se centraban en la solución de problemas laborales y económicos, cada vez más llegaron a ser expresiones de solidaridad campesina. Las huelgas de solidaridad, que suman un tercio de las huelgas de 1970 y 1971, son aquéllas en que los campesinos agremiados apoyan las quejas y la huelga de otro fundo en la cual no están directamente implicados”.¹⁸

Por su parte, la radicalización del discurso antiterrateniente de la UP y su renuencia a utilizar el aparato de represión contra sus simpatizantes llevó a una agudización del proceso de “toma de tierras” y “toma de fábricas”. En 1967, 9 tomas; en 1968, 26 tomas; en 1969, 148 tomas; en 1970, 456 tomas y en 1971,

17. J. Chonchol, “La reforma agraria y la experiencia chilena”, en *Transición al socialismo y experiencia chilena*, de Jacques Chonchol y otros (Buenos Aires, 1972), pp. 263-265.

18. C. Kay, *op. cit.*, p. 91.

1.278 tomas. Kay señala que: “el objetivo principal de las tomas pasó a ser la expropiación del fundo y sólo se ocupó en segundo lugar de los problemas económicos y laborales, a pesar de lo cual siguieron siendo importantes. Otro rasgo interesante de las tomas es que involucraban un más amplio espectro social de participantes que las huelgas, es decir que en la mitad de las tomas hubo otros grupos sociales, tales como obreros desempleados, minifundistas y peones estacionales que no habían tenido relaciones de producción previas con el fundo tomado”.¹⁹

Un punto adicional interesante es que la mitad de las tomas se produjeron en explotaciones menores de 80 hectáreas. Algunos de estos fundos, entre 40 y 80 hectáreas, fueron expropiados en la medida en que los trabajadores estaban dispuestos a su explotación.

Algunas conclusiones sobre la situación agraria a fines de 1973

En agricultura, según datos estadísticos de 1965, 730 explotaciones de más de 5.000 hectáreas totalizaban 1.680.000 hectáreas cultivadas, es decir, más de la mitad de la superficie cultivada total. En cambio, 123.000 explotaciones de menos de 5 hectáreas totalizaban 207.000, y 92.400 de entre 5 y 10 hectáreas sumaban 1.556.000. En otros términos, el 1.3% de las explotaciones concentraban el 72.7% de la superficie cultivada, mientras que el 85,2 % retenía solamente el 5.8% de la misma. La reforma agraria llevada a cabo por el gobierno de Frei afectó a 105 explotaciones con más de 500 hectáreas. Durante el gobierno de Allende (1970-1973), en el mes de septiembre de 1972 se puso término al latifundio expropiándose todos los predios superiores a 80 HRB, es decir aproximadamente 3.432 predios en sólo dos años de gobierno, comparados con 1.408 en el período de seis años de Frei. Las expropiaciones beneficiaron, más o menos, a 100.000 familias campesinas contra 25.000 en todo el período anterior, y la superficie en manos del sector reformado alcanzó a un 35% del total de la tierra agrícola.²⁰

La magnitud del cambio operado en cuanto a la distribución de la propiedad de la tierra resulta significativa. Sin embargo, creemos no equivocarnos si puntualizamos que uno de los resultados más importantes del período bajo análisis se encuentra en un plano distinto al meramente económico.

En efecto, uno de los aspectos más relevantes de lo expuesto hasta aquí lo constituye el proceso creciente y acelerado de inserción en la vida política del

19. C. Kay, *op. cit.*, p. 92.

20. S. Solari, *op. cit.*, p. 1.

país de los trabajadores agrarios chilenos en cualquiera de sus categorías, sean estos inquilinos, pequeños campesinos, voluntarios e incluso afuerinos, en un período de sólo quince años (1958-73). A este proceso de inserción política se suma el desarrollo de la sindicalización y agremiación bajo diversas formas. Este protagonismo del trabajador no sólo se manifestó en el plano político mediante el voto, sino también en acciones reivindicativas directas (huelgas, manifestaciones y movilizaciones, etc.) que tuvieron su auge precisamente durante el gobierno de la UP.

Esta creciente politización agraria no sólo tiene importancia por lo que significa en relación a las clases subordinadas del agro sino también porque tiene consecuencias decisivas sobre la conciencia y actitudes de las clases dirigentes. Nada volvería a ser igual que antes. La estructura de valores y privilegios se basaba en el control de una de las condiciones fundamentales en el proceso de trabajo que es la tierra. Su pérdida y los cambios asociados indujeron a una retracción de los sectores más tradicionales de la vida chilena: los grandes propietarios rentistas del Valle Central. Se generó una nueva realidad en el agro.

La reforma agraria de la UP, si bien profundiza aceleradamente los desarrollos de la DC, no cambia, en esencia, sus características fundamentales. En este sentido, resulta sumamente importante el hecho de que fue realizada con la misma estructura legal que dejó como herencia el gobierno anterior. Esto supone una "legitimidad" en varios sentidos: no sólo frente a la sociedad chilena como un todo al plantear que la UP no alteraría el orden institucional sino también en el hecho de que la UP "legitimaba" las "formas" —y con ello los contenidos— propuestos por la DC en el agro chileno.

Esto tiene gran significación, máxime si recordamos el análisis que realiza Chonchol con respecto al "asentamiento". En realidad, en nuestra interpretación, el "asentamiento" constituía un avance sustantivo en tanto que se transitaba de una relación de tipo tradicional —implícita en el fundo—, a una relación laboral con características más definidamente capitalistas, establecida entre el Estado y los asentados.

La UP, aunque intenta cambiar el carácter de dicha relación no lo logra básicamente por dos razones. En primer lugar, porque lo aborda desde una perspectiva exclusivamente política, a partir de los Consejos de Reforma Agraria, sin modificar la situación general que se traduce en una dependencia de los "asentados", en forma prácticamente total, de la CORA y el Estado; y, en segundo lugar, porque no tuvo el tiempo suficiente para hacerlo, pues el golpe de estado se produjo al tercer año de gobierno.

El proceso de creciente politización y participación del campesinado, que implicó una profundización de sus manifestaciones a partir de las huelgas y tomas de fundos, llegó a tal punto que la masa campesina superaba los carriles establecidos por el orden institucional. Hay autores que califican este hecho como de "autonomización del campesinado" pues llegó a enfrentar frontalmente

frontalmente a la UP. Pareciera que este auge de luchas constituyó uno de los puntos clave en cuanto a la explicación del golpe de 1973.

Un tema de sustancial importancia que queda por analizar es la evolución experimentada por las tierras destinadas a la producción de subsistencia. Esta cuestión es vital para interpretar el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo dado que, en la medida en que subsista este tipo de explotación, el trabajador no se ve obligado a salir al mercado como tal puesto que satisface "fuera del mercado" buena parte de sus necesidades.

En relación a la situación del pequeño campesino propietario de tipo minifundista, principal proveedor de mano de obra golondrina, tampoco se implementaron medidas significativas que hayan paliado sus condiciones de trabajo.

En suma, a partir de este conjunto de reflexiones, tendemos a considerar que el saldo fundamental del proceso de reforma agraria de Chile es significativo en relación a la modificación en la estructura social del agro liquidando la relación de "obligación" o "fundo-inquilino" y propiciando una relación "Estado-asentado". Se destruyó una forma de dominación tradicional y se estructuró una relación más definitivamente capitalista. Sin embargo, hacia 1973, la lucha campesina por romper la relación "Estado-asentado" no se materializa, aunque aparece claramente como un proceso de creciente "autonomización" de la lucha campesina que enfrenta al Estado dirigido en ese momento por la UP.

El peligro de que el Estado pierda el control generando una situación de ilegitimidad del orden institucional debe ser entendido como una las bases del golpe militar de 1973. Sin embargo, es necesario apuntar que el movimiento de creciente "autonomización campesina" intentaba apropiarse de la tierra y generar condiciones viables a su proyecto, orientado a mejorar sus condiciones de productor individual. No intentaba la estructuración de un orden de tipo socialista.

El movimiento campesino manifestaba una ideología bastante antiestatista, indicaba un no al orden agrario vigente representado por el Estado y la UP y un sí a la distribución de la tierra para el desarrollo de relaciones mercantiles superiores.

III. La política agraria del régimen militar

El programa económico del gobierno militar y la búsqueda de la reinserción de Chile en el orden económico internacional

A grandes rasgos se podría afirmar que, hasta principios de la década del 70, la economía mundial depende de la dinámica de los países más desarrollados a partir de una acumulación centrada en las actividades industriales. En

este marco, los países en desarrollo emulan los modelos centrales a partir de políticas de industrialización sustitutiva de importaciones basadas, fundamentalmente, en el mismo "paradigma-tecnoeconómico". En buena medida, este paradigma es provisto por los países industriales a través de la exportación de capitales bajo la forma de inversión directa y de préstamos multilaterales, destinados a cubrir los déficits recurrentes de financiación del desarrollo.

Las crisis del petróleo de 1973 y 1979 resultaban el punto de quiebre histórico del período de prosperidad iniciado con la recuperación de posguerra. Los límites del crecimiento aparecen, sobre todo, por la "rigidez de los mercados laborales" de los países centrales y por el aumento de competitividad internacional de economías diferentes a las de los países líderes tradicionales a partir de nuevas orientaciones en materia tecnológica. Se genera así un proceso de desinversión real que altera profundamente los flujos internacionales de comercio y de capitales, insinuándose, a la vez, un multipolarismo en el escenario económico internacional. En este marco, la existencia de importantes excedentes financieros es una consecuencia del propio período de readaptación del patrón de prosperidad.

En Chile, luego del golpe militar, se puso en marcha una nueva política económica destinada a modificar drásticamente el patrón de desarrollo preexistente e impulsar una reestructuración profunda de la economía orientándola hacia un esquema de libre comercio. Chile, en este sentido, no fue una excepción dentro de la evolución reciente de América Latina, en la cual el resurgimiento de las propuestas "librecambistas" y de las políticas de apertura de las economías al exterior inspiradas en esas concepciones constituyen uno de los fenómenos más destacados de los años 70 y 80. Su objetivo es lograr que el libre juego de las fuerzas de mercado, en una economía abierta al exterior, se convierta en el principal mecanismo de asignación de los recursos productivos.²¹

Esa apertura al exterior supone, sin dudas, una "solución final" con relación a lo que constituyó el eje de la política anterior y que estaba representado por el ensanchamiento del mercado interno. Dentro de esta concepción, el eje se orienta al aumento de la competitividad de la economía con respecto al mundo. Se trata de producir más y mejor, al menor costo posible de forma tal de lograr abastecer rentablemente a nuevos mercados.

Podría definirse que la política internacional del régimen militar chileno fue de "bajo perfil". Esto significa que la censura política internacional por el tema de derechos humanos, y el aislamiento consiguiente, indujo al régimen a convertir a sus representaciones diplomáticas en verdaderos agentes comerciales y de negocios.

21. Pilar Vergara, "Apertura externa y desarrollo industrial en Chile: 1973-78", en *Desarrollo Económico*, Vol. 20, Nº 80, enero/marzo 1981.

El agro durante el régimen militar

Entendemos interesante abordar las modificaciones operadas a partir de 1973 atendiendo a los tres grupos o sectores más representativos del agro chileno.

Pequeños agricultores y minifundistas. Ya hemos hecho referencia a que, durante la reforma agraria, este sector no se vió directamente beneficiado por medidas concretas. Sin embargo, no debe perderse de vista que, en su condición de productores, percibieron créditos subsidiados y mejoraron su situación de precios a partir de una mayor demanda de alimentos por las políticas redistributivas en vigencia. Estos productores no se beneficiaron con tierras —según apunta Valdéz— ni ejercieron presión para obtenerla, a excepción del pueblo mapuche.²²

A partir de 1973, las “fuerzas de mercado” agobiaron fuertemente a este sector. Primero, la “liberalización” financiera que supuso altas tasas de interés en términos reales con efectos depresivos sobre el nivel de actividad económica interna. En segundo lugar, por los costos elevados de los insumos de producción en relación a los precios de sus productos como consecuencia de una demanda deprimida a causa de la cesantía y el empobrecimiento. Y, por último, el minifundista que para subsistir necesita emplearse como asalariado eventual, debió competir más en un mercado laboral progresivamente saturado.

Sector reformado. Hacia 1973, el 40% de la tierra agrícola ubicada en el Valle Central se encontraba en manos de campesinos. De acuerdo con lo que apunta Valdéz, de ese 40% sólo un 5% quedó en manos de familias campesinas que ocupaban los predios al momento del golpe. El resto de la tierra tuvo varios destinos:

- una parte de esta tierra fue devuelta a los antiguos dueños;
- otra fue entregada a particulares mediante licitación, y
- alguna tierra queda aún en manos del Estado.

Acota Valdéz que: “Otros autores hacen el siguiente cálculo: ‘un 32% fue asignado bajo la forma de parcelas (...) de propiedad individual’, ‘sólo 40 mil familias recibieron en un principio tierra estimándose que no más de 25 mil aún la conservan’. O sea, que del 40 % original que estaba expropiado, sólo se asignó el 32%, es decir, un 12.8% de la tierra agrícola. Este se asignó en parcelas, de las cuales sólo quedarían el 62.5% (25 mil de 40 mil que se asignaron), o sea un 8% de la tierra agrícola... (De cualquier modo)... Quienes aún conservan la tierra se debaten en dificultades similares a las de los pequeños agricultores”.²³

22. César Valdéz, “La contrarreforma de 1973”, en *Agricultura y Sociedad*, Nº 2/85, dic.1985, p.16.
23. C. Valdéz, *op. cit.*, pp. 17 y 18.

Muchos beneficiarios con tierra fueron excluidos dado que se trataba de dirigentes y líderes que se habían destacado durante los años de la reforma agraria.

Sector asalariado. Si bien durante la reforma agraria no lograron modificaciones sustanciales en cuanto a su condición de tales, habían obtenido muchas conquistas sociales en rubros como los de salud, vivienda y educación a partir de su agremiación. Con el régimen instaurado en 1973 estos beneficios desaparecieron. En particular, es necesario apuntar que el nuevo ordenamiento posibilitó la reducción y, prácticamente, la desaparición del trabajador permanente en las explotaciones. En el mismo sentido en que las condiciones de trabajo impulsaban el desarrollo de empleos de tipo ocasional o temporario se eliminaban los beneficios de vivienda. Esto ha redundado en la ampliación de habitantes de pueblos rurales o la creación de nuevos asentamientos de población.²⁴

Sin duda, los cambios más importantes se encuentran en el campesinado. Particularmente en dos aspectos: la proletarización y la descomposición campesina.²⁵

Con la reforma agraria se produjo la eliminación del "inquilino" y con el proceso posterior a 1973 se eliminó la figura del trabajador "permanente" que se transforma, cada vez más, en trabajador ocasional. Se trata, en realidad, de un sub-proletario, puesto que su inserción en el proceso productivo es inestable e irregular.

El campesino, como unidad productiva basada en el trabajo familiar, tiende a un proceso de descomposición creciente, dado que las "fuerzas de mercado" lo transforman cada vez más en un semiproletario (con la pequeña escala de producción en su tierra no alcanza a cubrir las necesidades básicas de su grupo familiar), o lo obligan a vender o perder la tierra.

En algunos casos, y como consecuencia de condiciones ventajosas que les han permitido acumular y ampliar su escala productiva, ciertos campesinos pueden acceder a utilizar mano de obra extra-familiar, lo que los convierte en campesinos ricos o acomodados e incluso en capitalistas agrarios pequeños o medianos.

El Plan Laboral de 1979 y el sindicalismo campesino

Hacia 1979 se aprueba el Plan Laboral. Se trata de un conjunto de normas que establecen un particular ordenamiento en el mercado de trabajo y que

24. C. Valdéz, *op. cit.*, p. 18.

25. M. Acuña y R. Gálvez, "El retroceso de la organización campesina", en *Agricultura y Sociedad*, N° 2/85, dic. 1985, pp. 28 y 29.

logran despolitizar la relación laboral entre sindicatos y empresas. Dichas normas establecen la libertad de afiliación sindical y la negociación colectiva a nivel de cada unidad productiva, sin que el Estado intervenga en la determinación de los salarios.

El Plan Laboral es, en realidad, una síntesis del conjunto de medidas que se fueron tomando en el transcurso del régimen militar, y, al decir de Cruz-Sáez, refuerza "la tendencia a la dispersión y atomización de la fuerza de trabajo". Estos autores delimitan algunas de las características del ordenamiento:

—Los sindicatos prediales deben constituirse con un mínimo de ocho trabajadores permanentes.

—La negociación colectiva se encuentra limitada al predio y sólo se refiere a salarios y condiciones de trabajo. Desaparece la capacidad que tenían los sindicatos para participar en la gestión de las empresas.

—Se restringe el derecho de huelga, estableciéndose condiciones que resultan imposibles de cumplir o que la hacen ineficaz como instrumento de presión.

—Las conquistas alcanzadas por los trabajadores pueden ser desconocidas por los patrones, de acuerdo al funcionamiento del mercado de trabajo.

—Se limita el fuero sindical sólo a los dirigentes y se condiciona el derecho de asociación de los sindicatos. Así, una Federación no puede tener más de 20 sindicatos afiliados y las Confederaciones a su vez ven fuertemente restringida su posibilidad de respaldar a sus organizaciones de base." ²⁶

Por el Plan Laboral, se permite la formación de sindicatos campesinos de tres tipos diferentes:

Primero, el denominado Sindicato de Empresa que debe estar formado por más de ocho trabajadores y es el único que tiene derecho a negociar cada dos años.

Segundo, el denominado Sindicato Inter-Empresa, que no tiene derecho a negociar y se estructura con un mínimo de 75 obreros trabajadores pertenecientes a varios predios.

Tercero, el denominado Sindicato Independiente que tampoco tiene derecho a negociar y agrupa a pequeños productores agrarios, arrendatarios, minifundistas, medieros y trabajadores agrícolas.

En la actualidad, existen organizaciones de los tres tipos mencionados. Predominan los Sindicatos Independientes con el 48.1% del total, le siguen los Inter-Empresas con el 26.9% y finalmente, están los Sindicatos de Empresas que representan el 25% de los sindicatos campesinos.

26. M.E. Cruz y A. Sáez, "Chile: opciones y desafíos del sindicalismo rural (1973-1985)", *Doc. de Trabajo N° 23*, Grupo de Investigaciones Agrarias (Santiago de Chile, agosto 1985).

Algunas conclusiones sobre la evolución del agro en el período

En primer lugar, se hace necesario analizar los efectos de la represión, que fue especialmente dura en el ámbito agrario. Hay numerosos testimonios que así lo indican, y no vale la pena reseñarlos aquí. Solo cabe considerar que afectó severamente la estructura de las organizaciones campesinas a partir del apresamiento, exilio, desaparición y muerte de sus principales dirigentes.

Sin embargo, la represión no debe ser considerada solamente desde ese punto de vista. Tuvo importancia también como un medio para el quiebre de la conciencia comunitaria u organizacional del trabajador agrario. Esto tiene fundamento a partir de dos hechos significativos: las manifiestas actitudes individualistas emergentes de la propaganda oficial, y el efecto negativo sobre la economía del sector que se produce por las prácticas desintegradoras de los interventores de asentamientos que llevaron, en muchos casos, a la ruina total de las economías de los ex-fundos y a la parcelación y remate de buena parte del sector reformado.

La descomposición campesina constituye un proceso por el cual el pequeño agricultor o minifundista se ve obligado, cada vez más, a vender su trabajo, transformándose en un subproletario, mientras aquel campesino que ha tenido condiciones favorables y ha podido acumular, comienza a contratar fuerza de trabajo extrafamiliar para la explotación de su predio escalando posiciones en la estructura económica y social. Una segunda tendencia es la presencia de inversores provenientes de otras actividades que adquieren tierras y contratan mano de obra como parte de la ampliación de sus negocios. Ambas tendencias atentan contra la persistencia de economías típicamente campesinas.

El segundo factor importante a tener en cuenta es la tendencia a la reducción acelerada de la producción para la subsistencia a partir de la eliminación de los "voluntarios" (permanentes) en las explotaciones y a la desaparición creciente del pequeño campesino. De ese modo, el trabajador no dispone de tierra que le permita producir para sí y se ve obligado a emplearse para subsistir.

Un tercer factor lo constituye el tipo de mercado de trabajo que se desarrolla, caracterizado por el predominio del trabajador ocasional, de tipo transitorio y sin especialización.

Por último, y como cuarto factor, se hace necesario mencionar que la legislación laboral instaurada durante el régimen militar, impone un proceso de negociación prácticamente individual del contrato de trabajo que, en un marco de oferta amplia de trabajadores, dificulta la elevación del standard de vida. El Plan Laboral institucionaliza y ordena los cambios que hemos descrito.

IV. Tendencias en el uso de la tierra

Evolución de las superficies cultivadas

De acuerdo con los datos disponibles, entre los años 1957-1987, la superficie eminentemente agrícola nunca ha superado el millón y medio de hectáreas. En función de lo que el último Censo considera como Superficie Cultivable, el área en explotación agrícola ha representado, como máximo, algo menos del 45% en sus mejores momentos (1975/76) (ver Cuadro 2).

CUADRO 2
Chile: Superficie Agrícola
Proporción de Superficie Cultivable

	Superficie Agrícola en Explotación (en miles de hectáreas)	Porcentaje en Explotación
1975/76	1.481	44.43
1976/77	1.467	44.01
1977/78	1.382	41.46
1978/79	1.440	43.20
1979/80	1.418	42.54
1980/81	1.258	37.74
1981/82	1.130	33.90
1982/83	1.060	31.80
1983/84	1.254	37.62
1984/85	1.281	38.43
1985/86	1.337	40.11
1986/87	1.411	42.33
Superficie Cultivable Total: 3.333.000 hectáreas		

Fuente: Ministerio de Agricultura, ODEPA. "El Sector Agrícola Chileno. Políticas y Resultados". (Santiago de Chile, 1988).

Se observa además que, a lo largo del período analizado, se produce una onda descendente y pronunciada en la superficie dedicada a la agricultura, cuyo punto mínimo se ubica en 1982/83 —algo menos del 32% de la superficie cultivable—, para luego recuperarse gradualmente hasta 1986/87 aunque a un nivel que no llega al máximo de 1975/76.

En realidad, la tendencia al descenso en el uso de la tierra con destino a la agricultura es más manifiesta si se analiza un lapso mayor, dado que ya la comparación entre los datos intercensales 1964/65 y 1975/76 daba cuenta de una reducción de la superficie en explotación de más de 115 mil hectáreas. Entre las campañas agrícolas mencionadas, la caída se encuentra explicada por una reducción de 120 mil hectáreas en cultivos anuales en tanto que se pone de manifiesto un alza absoluta significativa en los cultivos permanentes que, dadas sus características, resulta irrelevante en términos relativos.

En síntesis, se aprecia que de las 3.3 millones de hectáreas cultivable Chile ha venido reduciendo su utilización con fines agrícolas desde mediados de los años sesenta hasta la campaña de 1982/83: de algo más de un millón y medio de hectáreas en 1964/65 ha llegado a explotar solamente cerca de 1 millón de hectáreas en 1982/83. En el largo plazo, esta caída se evidencia en la reducción experimentada en las áreas destinadas a cultivos anuales. Por el contrario, se observa un aumento persistente de las superficies destinadas a cultivos permanentes que, por sus características, resultan en una baja significación en términos de superficie agrícola total (ver Cuadro 3 y Gráfico I).

CUADRO 3
Chile: Uso del suelo
(en hectáreas)

IV Censo -1964/65

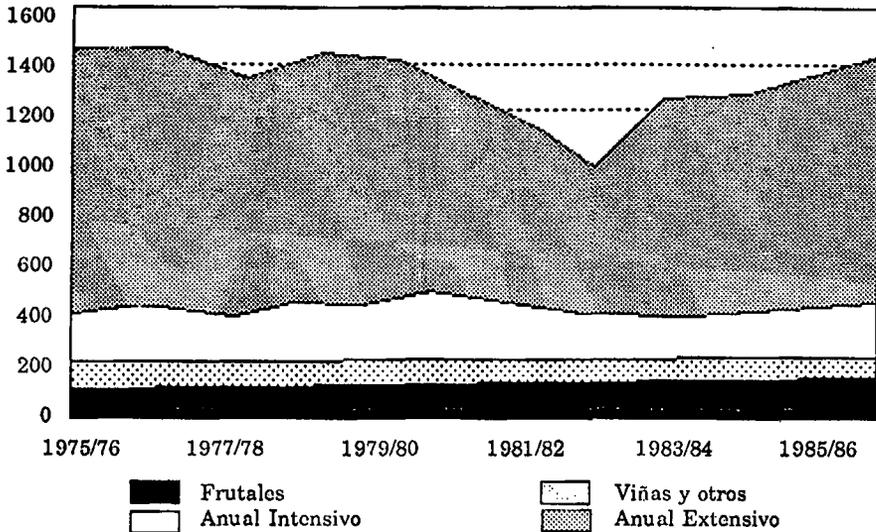
1. Cultivos Permanentes	197.716	12.9%
- Frutales	82.487	5.4%
- Viñas y Parronales	111.578	7.3%
- Otros	3.651	0.2%
2. Cultivos Anuales	1.335.517	87.1%
Total Suelos Arables	1.533.233	100.0%

V Censo - 1975/76

1. Cultivos Permanentes	201.984	14.3%
- Frutales	92.216	6.5%
- Viñas y Parronales	105.978	7.5%
- Otros	3.790	0.3%
2. Cultivos Anuales	1.214.920	85.7%
Total Suelos Arables	1.416.904	100.0%

Fuente: Idem Cuadro 2

GRAFICO I
Chile: Uso de la Tierra
(en miles de hectáreas)



Fuente: Idem Cuadro 2

El período 1982/1983 pareciera haber puesto fin a la tendencia descendente mencionada y en un lapso de cinco años se llega a superar el millón cuatrocientas mil hectáreas bajo cultivo, cifra que, si bien resulta inferior al nivel histórico, representa un aumento significativo en la utilización de la tierra en explotación con respecto al piso mencionado.

El aumento de 350 mil hectáreas operado entre 1982/83 y 1986/87 se traduce en una ampliación de 300 mil hectáreas en el área de cultivos extensivos (40%) y de 50 mil hectáreas en el área destinada a cultivos intensivos (32%). Por su parte, con menos incidencia sobre la superficie, se aprecia también un aumento del 7% en el área de cultivos permanentes (14 mil hectáreas).

Entre los cultivos extensivos, es significativo el aumento experimentado por el área orientada a la producción de trigo cuya superficie pasa de 359 mil hectáreas en 1982/83 a 677 mil hectáreas en 1986/87. El resto de los cultivos anuales extensivos decaen entre ambos períodos agrícolas salvo el arroz. Un párrafo aparte merece el análisis de la evolución de la superficie de las oleaginosas (raps y maravilla —girasol—) que dé una superficie prácticamente insignificante en 1982/83 (6 mil hectáreas) lleguen en 1986/87 a cubrir 66 mil hectáreas.

Entre los cultivos intensivos, el área más importante corresponde a los porotos cuya superficie se mantiene constante en el subperíodo bajo análisis. Por su parte, la lenteja y la remolacha ganan superficie, lo que explica el aumento del área de los cultivos anuales extensivos.

Finalmente, con relación a los cultivos permanentes, los frutales presentan una aceleración en la tasa de expansión del área cubierta pasando de 97 mil hectáreas en 1982/83 a 123 mil hectáreas en 1986/87.

En suma, en el mediano plazo, por ejemplo el lapso 1982/83-1986/87, la superficie cultivada crece merced a dos factores particulares:

- aumento significativo en el trigo y oleaginosas
- aceleración de la tasa de aumento de la superficie frutícola.

Si se analiza el perfil de utilización de la superficie agrícola por tipo de cultivos en el más largo plazo se aprecia, por ejemplo entre 1975/76 y 1986/87 que:

- el área de cultivos permanentes crece de 176 mil a 203 mil hectáreas
- el área de cultivos anuales intensivos crece de 176 mil a 204 mil hectáreas, curiosamente en magnitudes similares a la de cultivos permanentes
- el área de cultivos anuales extensivos cae de 1120 mil a 1004 mil hectáreas.

El conjunto de factores que pueden confluír a brindar una explicación de estas variaciones —tanto las de mediano como de largo plazo— es, sin duda, múltiple y complejo. Sin embargo, intentaremos puntualizar algunos de los que consideramos más relevantes en las secciones siguientes.

Requerimientos de trabajo en la agricultura

Hemos creído conveniente iniciar el análisis partiendo de la determinación de la incidencia relativa de los requerimientos de capital, trabajo e insumos en la estructura de costos variables en los distintos tipos de cultivo (ver Cuadro

CUADRO 4
Chile: Insumos Agrícolas
(en porcentaje para 1982)

Insumo	Permanentes			Anuales	
	Frutales		Uva de	Extensivos	Intensivos
	Manzana	Pera	Mesa	Trigo	Remolacha
Mano Obra	31	40	31	6	40
Tractores	29	33	31	39	20
Cosechadoras	-	-	-	9	-
Fertilizantes	5	8	11	24	23
Plaguicidas	24	19	17	3	10
Semillas	-	-	-	19	6
Otros	11	-	9	-	1
Totales	100	100	100	100	100

Fuente: Departamento de Economía de Univ. Católica de Chile, *Panorama Económico de la Agricultura* N° 30, Set. 1983, cit. por CEPAL, "El desarrollo frutícola y forestal de Chile y sus derivaciones sociales", *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 57 (Santiago de Chile, 1986).

En ese sentido, es posible apreciar el elevado peso relativo de la mano de obra tanto en los frutales como en los cultivos intensivos en relación con el cultivo de trigo. Este indicador es particularmente significativo, especialmente si se tiene en cuenta que el cuadro base para este análisis contiene información recopilada en 1982, año en el que el nivel de desocupación y de salario real fue quizás el más bajo de los últimos diez o quince años.

Un segundo plano para examinar el peso relativo de la mano de obra en los distintos tipos de cultivo es la relación entre la superficie ocupada y el total de trabajo empleado (ver Cuadro 5).

CUADRO 5
Chile: Tierra y Mano de Obra
(campana 1976/77)

Cultivos	Jornadas/ hombre por Ha.	Miles de Ha Utilizadas		Miles de Jornadas	
- Cereales	8.3	355.8	70%	2953.1	23%
- Chacras	29.8	61.2	12%	1823.8	14%
- Fruta Export.	116.4	14.4	3%	1664.5	13%
- Fruta Consumo	57.1	5.4	1%	308.3	3%
- Viñas	86.6	70.5	14%	6105.3	47%
Totales	25.4	507.2	100%	12855.0	100%

Fuente: V. Vargas, *Salarios Agrícolas en Chile en el período 1975-81: Estudio de casos*, citado por CEPAL, "El desarrollo frutícola y forestal de Chile y sus derivaciones sociales"...

El Cuadro 5, resultado de un análisis sobre predios medianos y grandes en un área específica, pone claramente de manifiesto que los cultivos permanentes (viñas y frutales) con sólo el 8% de la superficie ocupan el 63% de la mano de obra. A grandes rasgos se puede afirmar que los cultivos permanentes ocupan, más o menos, diez veces más mano de obra que los cultivos anuales extensivos.

A nivel indicativo, resulta conveniente tener alguna idea acerca de la generación de empleo relativo por cada tipo de actividad agraria (Cuadro 6). Nótese la importancia relativa en materia de mano de obra de los cultivos de tipo permanente (frutales y viñas) con alrededor del 23% del total agrario. Lamentablemente, en el cuadro mencionado no se distingue dentro de los cultivos tradicionales a los extensivos de los intensivos. Obviamente, como su nombre lo indica, los requerimientos y, por lo tanto, la generación del empleo de los segundos es mucho mayor.

CUADRO 6
Chile: Mano de Obra

Rubro	Miles de Jornadas	Número de Personas	Porcentaje
Cultivos Tradic.	29.792	106.400	34.6
Hortalizas	9.169	32.746	10.7
Frutales	8.964	32.014	10.4
Viñas y Parras	10.838	38.707	12.6
Bovinos leche	13.229	47.246	15.4
Bovinos carne	7.453	26.617	8.7
Ovinos	2.513	8.975	2.9
Praderas forraj.	4.054	14.478	4.7
Totales	86.012	307.185	100.0

Fuente: CEPAL, "El desarrollo frutícola y forestal de Chile y sus derivaciones sociales"...

Una de las razones fundamentales que explican el aumento del área cubierta con cultivos permanentes y con cultivos anuales de tipo intensivo está estrechamente relacionada con la disponibilidad de mano de obra barata, resultante de la aplicación de específicas políticas socioeconómicas orientadas en tal sentido. El desarrollo acelerado del "fenómeno exportador frutícola chileno" de los últimos años, quizá tenga aquí su principal argumento explicativo.

En particular, con referencia al desarrollo frutícola, aparece claramente un proceso de erradicación y conversión de viñas por implantación de variedades acordes con la demanda externa. En ese sentido es posible visualizar una caída

de la superficie cubierta con viñedos y una ampliación del área frutícola. Hay entonces un proceso de sustitución en el uso de la tierra.

A continuación, intentaremos concentrar nuestro análisis en la evolución experimentada por los cultivos anuales extensivos.

Los cultivos extensivos

Ya hicimos referencia al corte que se produce en 1982/83 con relación a la tendencia descendente de la superficie agrícola dedicada a cultivos extensivos. Entre 1982/83 y 1986/87 se amplía el área de 716 a 1004 miles de hectáreas. Esta diferencia se explica básicamente por la superficie triguera que pasa de 374 a 677 miles de hectáreas. Nuestra intención es aproximar algunas ideas, con el fin de brindar respuestas al por qué de esta evolución.

Comenzaremos analizando la evolución del consumo aparente de trigo que, en Chile hacia 1977, se ubicaba en 1.867.533 toneladas, de las cuales 1.219.320 (65%) eran producidas internamente y 649.213 toneladas provenían de compras al exterior. Este nivel representaba un consumo per cápita de trigo de 176.4 kg. por año.

En 1982, el consumo de trigo había caído a 142.5 kg. por año y por habitante, es decir un 20% menos que el nivel de 1977. Desde la perspectiva del suministro, la producción de ese año resultaba algo menos de la mitad de la correspondiente a 1977, en tanto que la importación había aumentado casi un 50% entre ambos años.

En 1986, el consumo per cápita subió a 144.5kg. por año. Solamente 2 kg. más que en 1982 y 32 kg. menos que en 1977. Sin embargo, la estructura del suministro se había modificado sustancialmente. En efecto, del consumo aparente total que totalizó 1.781.809 toneladas, la producción interna abasteció 1.625.809 (91%) en tanto que la importación alcanzó un nivel de sólo 156.000 toneladas.

Entre 1982 y 1986 parece cobrar importancia en la explicación de esta expansión de la producción la aplicación de políticas específicas de fomento que se resumen en:

- Establecimiento de bandas de precios para el trigo y los aceites comestibles. La argumentación para el establecimiento de esta política se basa en las fuertes e impredecibles fluctuaciones de los precios de estos productos en los mercados internacionales generando incertidumbre para la producción. La banda de precios se revisa periódicamente.
- Establecimiento de mecanismos arancelarios variables y de carácter compensatorio de las fluctuaciones de precios internacionales.
- Fomento de poder comprador del gobierno cuando, a juicio del mismo, resulte necesario.
- Mantenimiento de un tipo de cambio real alto.

No resulta casual entonces que se explique el aumento de la zona cubierta con trigo y oleaginosas. Sin embargo, por el perfil de las políticas de fomento aplicadas, el costo fundamental de las mismas se carga al mercado consumidor dado que el precio final incluye el valor de fomento separándose del nivel internacional. Esto explica, de algún modo, el hecho de la relativa constancia en un nivel bajo del consumo per cápita —142.5/144.5 kg. entre 1982 y 1986— en relación al vigente, por ejemplo, en 1977 (176.5 kg. por habitante/año).

Es posible, en función de esta variación experimentada por el nivel de consumo per cápita, referirnos a la existencia de represión del consumo en la medida en que el tipo de políticas socioeconómicas aplicadas, orientadas a la autosuficiencia alimentaria, no sólo deben ser vistas en función de sus efectos sobre el aumento de la producción interna (área sembrada y productividad) sino también sobre la caída de la demanda interna.

Resulta importante identificar la incidencia relativa de los distintos factores explicativos mencionados, lo que, en última instancia, lleva a considerar críticamente el grado de obtención del objetivo de autosuficiencia alimentaria, por lo menos en cuanto al trigo.

Si se comparan las situaciones del mercado de trigo chileno entre 1977 y 1986 se aprecia que se produjo una fuerte caída en el consumo per cápita de 176.35 kg. por año a sólo 144.55 kg. ; ésto representa alrededor de 392 mil toneladas de reducción en el consumo. Esta situación es lo que hemos denominado "represión del consumo".

Entre 1977 y 1986, la reducción de importaciones ascendió a 492 mil toneladas y el aumento de producción fue de 406 mil toneladas.

La simple comparación de las cifras comentadas pone de manifiesto el grado de fragilidad de la mencionada autosuficiencia alimentaria dado que, de producirse alguna modificación en las políticas socioeconómicas que afecten el nivel de distribución del ingreso, se vuelve a poner sobre el tapete la necesidad de proceder a requerir trigo en el mercado externo. A título ilustrativo, recordemos que la represión del consumo representa en los niveles de producción de 1986 alrededor del 24%.

V. Síntesis y conclusiones

1. Las propuestas de reforma agraria de los años 60 eran congruentes con el objetivo económico de ampliación del mercado interno, lo que favorecía decididamente al proceso de industrialización sustitutiva de importaciones promovido tanto por determinados intereses nacionales como por intereses extranjeros en un período de gran auge en la exportación de capitales de los países desarrollados bajo la forma de inversión directa en el sector industrial.

2. Estas propuestas fueron producto también de una política de seguridad continental adoptada por Estados Unidos en la post-guerra que intentaba, a partir del “desarrollo económico” entendido como desarrollo industrial cerrado, promover modificaciones en la distribución del ingreso y en la movilidad social que impidiesen procesos de radicalización política de magnitudes tales que reprodujesen la experiencia cubana. Claramente, las ideas de reforma agraria tienen un rol en el conflicto Este-Oeste tal como podía interpretarlo el Departamento de Estado en ese período.
3. La reforma agraria chilena se inicia en un gobierno de tipo conservador (Alessandri). Durante el mandato de la Democracia Cristiana (Frei), y para ampliar la oferta agrícola y mejorar la inserción del campesinado, se desarrollan y ajustan nuevas normas jurídicas que se aplican sobre otras bases. Por último, y como una tercera etapa, se profundiza el proceso reformista manteniendo el mismo ordenamiento jurídico durante el trunco período de gobierno de Salvador Allende (coalición de partidos de izquierda).
4. Una de las hipótesis principales que se plantean en el trabajo se refiere a que el proceso de reforma agraria, a partir de la ruptura de la relación de “obligación” vigente en el orden fundiario tradicional y manifiesta entre “fundo-inquilino”, instaura una nueva relación entre el Estado y el trabajador agrícola dentro del llamado “asentamiento”, que resulta más cercana a la relación de contrato de trabajo asalariado. Evidentemente, este cambio produce alteraciones importantes en la estructura social del agro chileno.
5. Producida esta profunda modificación, el orden militar impuesto desde 1973 reencausa y promueve un ordenamiento laboral acorde con la nueva realidad internacional. El Plan Laboral de 1979 recoge, sintetiza, ordena e institucionaliza lo fundamental de la normativa y de las costumbres puestas en práctica desde 1973.
6. El mercado de trabajo durante el período mencionado se caracteriza por un predominio cada vez mayor del trabajador ocasional cuya capacidad de negociación de condiciones de trabajo y salariales se remite a la unidad productiva o de explotación en la que presta sus servicios.
7. Esta creciente flexibilidad en el mercado de trabajo rural trasandino tiene, al menos, dos puntos centrales para su explicación. Primero, el llamado proceso de descomposición campesina por el cual el pequeño campesino o minifundista se transforma en un subproletario o se ve obligado a vender su tierra, mientras que inversores provenientes de otras actividades adquieren parcelas y contratan mano de obra como parte de la ampliación de sus negocios. Segundo, la reducción acelerada de la producción para la subsistencia a partir de la eliminación de los trabajadores permanentes con derecho a uso de tierras y vivienda.
8. De este modo, podría interpretarse que el proceso de reforma agraria primero, y el replanteo del orden laboral establecido durante el gobierno militar después, confluyen en una modificación radical del mercado de trabajo a partir del quiebre del orden fundiario tradicional y de la flexibilización de la oferta de mano de obra.

9. Con la eliminación de las economías de subsistencia y los cambios experimentados por la oferta de mano de obra se levantan importantes restricciones a la acumulación de capital en el agro.
10. La agricultura chilena se encuentra escindida en dos grandes actividades económicas con dinámicas y características bastante diferentes que pueden, incluso, plantear ciertos perfiles conflictivos entre sí. Por un lado, encontramos una actividad ligada a los mercados externos a través de la exportación, con necesidades importantes en materia de inversión de capitales y con un requerimiento significativo de mano de obra. Nos estamos refiriendo en particular a la producción frutícola, actividad que presenta un crecimiento sostenido en materia de superficie cultivada. Por otro, existe una agricultura de tipo extensivo, orientada a la cobertura de la demanda interna, productora esencialmente de bienes-salario, con bajos requerimientos en materia de capital y, particularmente, de mano de obra. Esta agricultura extensiva, para poder expandir su frontera de explotación ha requerido específicamente la intervención del Estado a partir de políticas de fomento.
11. Las políticas socioeconómicas aplicadas en los últimos años confluyen en una realidad: la reducción del salario real, una desocupación persistente y una distribución regresiva del ingreso. Obviamente, este tipo de estrategia general ha favorecido la competitividad externa de determinados productos frutícolas a partir de instrumentos generales de política, tipo de cambio, nivel salarial, etc. Sin embargo, ello ha significado también que el Estado deba aplicar políticas de fomento para el otro sector que, indudablemente, no resulta competitivo de mantenerse el marco general de política en aplicación.
12. La intervención del Estado no se ha restringido solamente a establecer políticas específicas de protección a un sector específico sino que, además, ha promovido una profunda readecuación en el mercado de trabajo y en el mercado de tierras tal como se ha mencionado a lo largo de este trabajo. Este "preacondicionamiento de recursos" ha constituido una condición necesaria para el desarrollo experimentado en las exportaciones agrícolas chilenas con mayor valor agregado.
13. En suma, este conjunto de elementos puede concebirse como una estrategia definida de desarrollo enmarcada en un proceso político de características particulares. En ese sentido, cabe plantearse, frente a las condiciones de transición política que atraviesa el país trasandino en la actualidad, si dicha estrategia, con costos elevados en términos socioeconómicos, puede mantenerse en conjunción con mecanismos de creciente participación democrática.