

Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Departamento de Ciencias del Derecho

**MEMORIA DE GRADO PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES:**

**El Proceso de Reforma Agraria en Chile: Cambios normativos (1960-1980)**

Candidato: Carlos Ignacio Salazar Sandoval

Cédula de Identidad: 17.707.436-5

Profesora Guía: Sofía Correa Sutil

## **Índice**

1. Introducción.....	<b>P. 3.</b>
2. Antecedentes a las Reformas Agrarias en Chile.....	<b>P. 5.</b>
2.1. Posturas de los partidos y organizaciones políticas y sociales sobre propiedad agraria antes de la Reforma.....	<b>P. 5.</b>
2.2. Experimento de Reforma de la Iglesia Católica.....	<b>P. 11.</b>
3. Reforma Agraria de Jorge Alessandri.....	<b>P. 17.</b>
3.1. Contexto Sociopolítico Internacional.....	<b>P. 17.</b>
3.2. Contexto Sociopolítico Nacional.....	<b>P. 18.</b>
3.3. Tratamiento del concepto de Propiedad en la Ley 15.020 de 1962.....	<b>P. 21.</b>
3.4. Discusión en el gremio de propietarios agrícolas sobre proyecto de Reforma Constitucional de 1963.....	<b>P. 24.</b>
3.5. Efectos sobre el derecho de Propiedad en la Reforma Constitucional 1963.....	<b>P. 26.</b>
4. Reforma Agraria de Eduardo Frei Montalva.....	<b>P. 28.</b>
4.1. Contexto Sociopolítico.....	<b>P. 28.</b>
4.2. Discusiones Parlamentarias sobre proyecto de ley de Reforma Agraria (Frei).....	<b>P. 30.</b>
4.3. Tratamiento del concepto de Propiedad en la Ley 16.640 de 1967 sobre Reforma Agraria.....	<b>P. 42.</b>
4.4. Efectos sobre el derecho de propiedad en la Ley 17.280 de 1969 (Ley Aylwin).....	<b>P. 46.</b>
4.5. Efectos sobre el derecho de Propiedad en la Reforma Constitucional 1967.....	<b>P. 48.</b>
5. Proceso de Aceleración de la Reforma Agraria bajo Salvador Allende.....	<b>P. 50.</b>
6. Situación del agro chileno durante el régimen militar.....	<b>P. 57.</b>
6.1. Contexto Sociopolítico.....	<b>P. 57.</b>
6.2. Proceso de normalización agraria o “contrarreforma” parcial.....	<b>P. 59.</b>
7. Conclusiones.....	<b>P. 67.</b>
8. Bibliografía.....	<b>P. 75.</b>

## 1. Introducción

El año 2017 se cumplieron 50 años desde la Reforma Agraria del presidente Frei Montalva (Ley 16.640). Tras su promulgación se expropiaron alrededor de 10 millones de hectáreas en todo el país, cambiando drásticamente la dinámica entre terratenientes y campesinos en el agro chileno. Esto la ha convertido sin dudas en la reforma económica, social y cultural más grande que ha visto el siglo XX en nuestro país. Sin embargo, no ha sido una reforma exenta de críticos y detractores. Hasta el día de hoy suele despertar una diversidad de reacciones tanto positivas como negativas entre quienes la vivieron y la recuerdan.

Este trabajo de investigación histórico-jurídica se centra en dos aspectos principales de lo que fue todo el proceso de reforma agraria: la evolución del concepto de propiedad agraria a lo largo del proceso y cuáles fueron las ideas, doctrinas, o concepciones políticas y sociales que sustentaron las distintas formas de entender la propiedad en el ámbito de la agricultura.

La historia nos ayuda a entender el contexto y origen de las ideas, instituciones y realidades que conforman nuestros entornos y por ende darnos una perspectiva más acabada de nuestra sociedad, en la medida en que las circunstancias históricas, sin lugar a duda, influyen en las políticas públicas de los gobiernos.

El objetivo de esta memoria es analizar la discusión que se dio, a lo largo de la historia de la Reforma Agraria, entre la postura que por un lado concebía el Derecho de Propiedad en un sentido conservador y, por otro lado, aquellas posturas que promovían concepciones alternativas de la Propiedad conforme a las necesidades de su tiempo, en especial aquella que buscaba armonizar el Derecho de Propiedad con el bienestar general de la comunidad. Esta discusión tiene aún algunos ecos en la actualidad.

El concepto de propiedad agraria fue cambiando a medida que avanzara el siglo XX en nuestro país y a medida que iban cambiando las ideas y conceptos sobre quienes deberían ser dueños de las tierras en el agro chileno. A partir de la década de 1980, nuevamente entró en juego la discusión sobre los límites a la propiedad privada y cobró importancia la forma de acumulación de considerables extensiones de tierra, producto de la empresarización del campo chileno.

Hoy en día, una reforma agraria planteada en los mismos términos que lo fue en la década de los 60, sería inviable, no obstante, las experiencias del pasado pueden aportar aprendizajes para lograr una regulación jurídica más justa y eficiente de la propiedad agrícola en el Chile actual y futuro.

En este trabajo de Memoria de Grado se tuvo presente la inquietud académica por dilucidar si todo el proceso de Reforma Agraria en nuestro país, en los periodos mencionados, podría catalogarse como un fenómeno progresivo, lineal e irreversible o si hubo también, en algún momento, elementos denominados, por algunos autores, como contrareformistas.

Para lograr responder a la pregunta de investigación, en el presente trabajo se ha dado especial importancia al estudio de las discusiones parlamentarias, correspondientes a la aprobación de las leyes de reforma agraria, así como las leyes mismas, y a los testimonios de los principales actores políticos que representaron a las diversas corrientes de opinión y a los partidos políticos que negociaron las leyes pertinentes a partir del periodo de 1960 en adelante.

Además, se consultaron diversas fuentes bibliográficas de académicos en el ámbito del Derecho, la Ciencia Política y la Historia, que se citan más adelante y que figuran en la bibliografía al final de este estudio.

## **2. Antecedentes a las Reformas Agrarias en Chile**

### **2.1. Posturas de los partidos y organizaciones políticas y sociales sobre propiedad agraria antes de la Reforma.**

A partir de 1952, el Partido Radical, tras haber sucedido por tres gobiernos consecutivos, pasó a ser un partido de oposición. Un año antes, durante la Convención XVIII de dicho partido, sus militantes habían propuesto bregar por la *“implantación de un régimen socialista de amplia solidaridad y cooperación, planificación de la economía y dando intervención del Estado en la dirección y el control de las diversas fases de las actividades económicas”* y a que *“el Estado tome el control de los bienes de producción o se haga empresario cuando así lo exijan los intereses colectivos”* (Avendaño, 2017, p.155-156).

Es posible suponer que dentro de la expresión “fases de las actividades económicas” y “control de los bienes de producción”, los participantes de dicha convención hayan tenido en mente la situación de la economía agraria pues en su XXI convención, en 1961, el Partido Radical mencionó dentro de su programa que encaminaría sus esfuerzos hacia una reforma agraria para redistribuir la tierra en beneficio de los campesinos, haciendo hincapié en la función social que cumplía la propiedad de la tierra (Avendaño, 2017, pp. 154-156).

El Partido Liberal, cuyos dirigentes defendían los intereses de los terratenientes, tuvo no obstante dirigentes como Gabriel Amunátegui que se mostraba favorable a la intervención del Estado en la economía (Avendaño, 2017, p.157).

Naturalmente, los liberales eran defensores del derecho de propiedad, y dentro del programa abordaban la cuestión social con propuestas como la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, y la promoción del acceso a la vivienda. En lo que respecta a la propiedad agrícola, el Partido Liberal planteaba una política de colonización que se tradujera en un proceso de

parcelación del agro, pasando a manos, según Avendaño, de *“propietarios que reúnan condiciones culturales y económicas que eviten el fracaso de la colonización”*, contemplándose además que dichos propietarios pudiesen incluir elementos inmigrantes previamente seleccionados (Avendaño, 2017, p.158).

Por su parte, el Partido Conservador afirmaba que había que priorizar la iniciativa particular y buscar una forma de conciliar intereses entre obreros y patrones por medio de “estrechar relaciones”. Sin embargo, no rechazaban del todo la intervención del Estado, pues proponían que este diera apoyo a cooperativas y sociedades de agricultores orientadas a industrializar la producción agrícola.

En cambio, el Partido Conservador Socialcristiano (PCS), -una fracción del Partido Conservador que luego se unió con la Falange Nacional formando la DC-, sostenía una postura crítica contra el capitalismo liberal, ya que decían que éste *“ha falseado los conceptos cristianos de moral, libertad y derecho”*. Argumentaban que la concentración de la riqueza en unas pocas manos generaría tensiones graves dentro de la sociedad chilena. Como alternativa proponían un sistema en que obreros y empleados participaran en la organización y dirección productiva. En cuanto a la definición de propiedad, los conservadores socialcristianos sustentaban su concepto en los principios del derecho natural. En éstos reconocían no solo el derecho a tener propiedad, sino que también la posibilidad de acceso a ésta por la mayoría de los habitantes del país (Avendaño, 2017, pp.158-160).

En 1953, durante la XVI Convención del PCS, el sistema capitalista y el modelo de empresa privada fueron objeto de duras críticas, proponiéndose como reemplazo, un modelo de economía *“al servicio del desarrollo integral de la persona humana”*. Los militantes de este partido se basaban en la teoría del derecho natural para afirmar que *“La propiedad de bienes necesarios para la conservación y perfeccionamiento personal del hombre y de su familia, es un derecho natural. En consecuencia, el régimen económico debe garantizar a toda persona el acceso a ella”*. Para lograr dicho acceso en el ámbito rural, los conservadores social

cristianos hacían énfasis en la redistribución de la propiedad agraria mediante una reforma agraria (Avendaño, 2017, p. 215).

Por su parte el partido conocido como Falange Nacional, -y que posteriormente se reorganizaría como Partido Demócrata Cristiano (PDC) al fusionarse en 1957 con el PCS-, en sus inicios en la década de 1930 expresaba ideas corporativistas en las que se les daba importancia a los grupos intermedios de la sociedad. Sin embargo, entrando en la década de 1940, la Falange Nacional menguaría su discurso corporativista por un más favorable con la democracia liberal y la economía capitalista, la cual consideraban que debían modernizar. En su doctrina incluyeron al “comunitarismo” junto con ideas desarrollistas y populistas (Avendaño, 2017, p. 163).

En una declaración de 1958, el PDC se declaraba partidario *“de modificar sin prejuicio alguno, las condiciones económicas que impiden el advenimiento de una sociedad verdaderamente humana”*. En cuanto a la concepción del derecho de propiedad que planteaba la Falange, afirma Octavio Avendaño en su obra *“Los Partidos Frente a la Cuestión Agraria en Chile, 1946-1973”* (2017), citando una declaración del partido en la revista “Política y Espíritu” del 15 de octubre de 1954:

el derecho de propiedad que era definido como un ‘derecho natural’, inherente al ser humano y, por ende, derivado de la necesidad de aprovechar los bienes que ofrece la naturaleza (...) tiene una condición distinta a la ‘propiedad privada’ propiamente tal (Avendaño, 2017, p.164).

Como cita el autor en el mismo lugar:

La propiedad privada no es de derecho natural, es de derecho positivo (...) solamente es compatible con el derecho natural en cuanto de su ejercicio no derive daño para la satisfacción de las necesidades de los demás hombres. De ahí su función social, que prima sobre los títulos individuales. En virtud de ella, el Estado, regulador del bien común, tiene potestad para ajustar la posesión de la tierra en forma que conduzca a la satisfacción más amplia de las necesidades humanas (p.164).

Tanto falangistas como conservadores socialcristianos coincidían en considerar al derecho de propiedad como un derecho natural al que todas las

personas deberían tener acceso. Coincidiendo además en proponer una política de Estado para la subdivisión y redistribución de la tierra para darle acceso a esta a los trabajadores rurales.

Para los falangistas, como se menciona arriba, la propiedad privada, en tanto derecho positivo quedaría subordinada al derecho natural de propiedad, el cual tendría un carácter social, siendo toda persona titular del acceso a tal derecho.

La teoría del derecho natural servía para que la existencia de la propiedad fuera reconocida, como modo de diferenciarse de las corrientes socialistas de inspiración marxista. Así lo dejó claro el entonces diputado falangista Jorge Rogers quien sostuvo en 1966:

Somos partidarios decididamente de que exista un claro derecho a la propiedad sobre las tierras productivas de nuestra patria (...) No queremos destruir ni lesionar este derecho, muy por el contrario, queremos extenderlo, perfeccionándolo y reforzándolo de tal manera que el mayor número de miembros de nuestra comunidad pueda tener acceso a la institución de la propiedad, contribuyendo con ello a la consolidación de una sociedad justa, productiva y estable (Avendaño, 2017, p. 216, nota 504 al pie de página).

Al mismo tiempo, el PDC se había distanciado del capitalismo liberal al afirmar en enero de 1961 en un artículo de la revista *"Política y Espiritu"* que la propiedad privada no podía consistir en un medio de acumulación excesiva y de subyugación de la persona humana. Por el contrario, se concebía a la propiedad privada como un medio para garantizar la existencia de la libertad de la persona. Al haber concentración de la propiedad agraria en unas pocas manos, la libertad de los trabajadores agrícolas se encontraba amenazada. Dicha libertad, que en otras palabras se traducía como la facultad de la persona humana de ser dueña de su propio destino, iba a depender de que al mayor número de trabajadores se le facilitara el acceso a la propiedad de la tierra (Avendaño, 2017, p. 219).

La vía propuesta por el PDC, que buscaba ser una alternativa distinta al capitalismo y al socialismo, se trataba del llamado "comunitarismo". Bajo este



sistema la propiedad de la tierra se encontraba al servicio de la comunidad. Por ello, se buscaba que dicha propiedad no estuviera concentrada en manos de unos pocos individuos o familias, y por el otro lado, tampoco controlada por la burocracia estatal, considerada como ineficiente. De tal modo se aseguraría el fin natural de la propiedad agraria, el cual es descrito en agosto de 1962 en otro artículo de *“Política y Espíritu”* bajo los siguientes términos: *“El fin natural de la tierra y de los demás bienes naturales es su uso para todos los hombres. Los bienes han sido creados para satisfacer las necesidades humanas y proporcionar bienestar a todos los hombres”* (Avendaño, 2017, pp. 220).

El PDC planteaba, en el mismo artículo de 1962, que con la Reforma Agraria el latifundio fuera reemplazado por tres tipos distintos de propiedad: la propiedad individual, la propiedad familiar, y la propiedad comunitaria. En cuanto a la propiedad familiar, se trataría de un predio asignado a una familia o grupo de familias para que la trabajasen sin necesidad de mucha inversión, conformando una pequeña empresa agrícola. En cambio, la propiedad comunitaria sería la que pertenece a los propios trabajadores que explotan el predio asignado, en la que *“cada miembro contribuye con su esfuerzo personal al cultivo de la tierra común y participa del producto que se obtenga”*, tomando la forma de una gran empresa agrícola. Ambas modalidades de propiedad se encontraban sujetas a la condición de que los propios trabajadores fueran al mismo tiempo los dueños de los predios asignados (Avendaño, 2017, p. 221).

En cambio, la postura del Partido Comunista de Chile (PC) era la de eliminar el latifundio, distribuir tierras agrícolas entre los campesinos y la organización de estos. En 1952 formó junto al Partido Socialista de Chile (PS) el pacto “Frente Nacional del Pueblo” (FRENAP), el cual incluía dentro de su programa el fin del latifundio por medio de una reforma agraria, la cual debía servir para revertir la situación de atraso de la agricultura y para brindar mejores condiciones a los trabajadores del agro (Avendaño, 2017, p.166).

En 1962, la I° Asamblea Nacional de Economistas de Izquierda, vinculada al FRAP o Frente de Acción Popular (bloque que reunía a los partidos Socialista y Comunista), planteó entre los siete objetivos de una reforma agraria el que se hicieran expropiaciones para reemplazar el latifundio por tres formas de propiedad: la propiedad estatal, las cooperativas privadas y las unidades individuales privadas.

Pese a las coincidencias entre el Partido Comunista y el Partido Socialista respecto al problema agrario, ambos diferían en el diagnóstico que se le hacía al sector rural. Por un lado, el PC consideraba que la naturaleza de los latifundios era de tipo feudal y por lo tanto se hacía necesario avanzar a formas de producción más capitalistas. El PS, no obstante, matizaba su diagnóstico afirmando que el hecho de que existieran condiciones de semi-servidumbre en el latifundio, esto no implicaba que no existía verdaderamente capitalismo en el sector agrario (Avendaño, 2017, pp. 206-208).

Por lo anterior, en 1961, dirigentes del PS como Raúl Ampuero afirmaban que, en lugar de avanzar hacia un capitalismo agrario impulsado en parte por la burguesía nacional, como proponía el PC, había que *“impulsar un proceso destinado en sus orígenes a liquidar las formas precapitalistas, pero irrevocablemente empujado, por su dinámica interior, a adoptar una progresiva orientación socialista en su desenvolvimiento”* (Avendaño, 2017, p.208, nota 482 al pie de página).

Por su parte, la dirigencia de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) asumió una férrea defensa de la propiedad privada desde la década de 1930. A partir de los años 60, su perspectiva era que la reforma agraria solo se justificaba en base a un criterio técnico, el cual era modernizar y aumentar los niveles de producción en las grandes extensiones de tierra agrícola. Este fundamento excluía la finalidad de distribución de la tierra, ni se consideraba pertinente por parte de la SNA que se hicieran modificaciones al régimen de propiedad.

Frente a las recomendaciones de la Alianza para el Progreso respecto a la propiedad agraria -las que serán detalladas en el siguiente apartado-, la SNA señalaba que estas debían desestimarse por no tomar en cuenta las particularidades de la realidad chilena, al haber sido formuladas de modo general para todos los países de América Latina.

Al mismo tiempo, la SNA proponía medidas alternativas que no implicaban un cambio en el régimen de propiedad privada del agro, entre ellas, mejorar los salarios de los trabajadores agrícolas, brindar viviendas dignas en zonas rurales y dar acceso a propiedad sobre la tierra subdividiendo grandes predios que estuvieren en manos del Estado. También se hizo hincapié en que a los hijos de los trabajadores agrícolas se les sometiera a planes educacionales adecuados, además de instruirlos en hábitos de higiene y salubridad.

Por otro lado, también la SNA se oponía a la sindicalización campesina acusando que ésta servía de herramienta para infiltraciones políticas y “antidemocráticas”, no obstante, concordaban en la creación de cooperativas para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas (Avendaño, 2017, pp. 236-237).

## 2.2. Experimento de Reforma de la Iglesia Católica.

Antes del inicio de los procesos de reforma agraria, el campo chileno y la propiedad de las tierras se organizaban en lo que se conoce como los latifundios, es decir, grandes extensiones de tierra pertenecientes a una sola persona o a una familia.

Esto entraba en contradicción con la doctrina social de la Iglesia Católica en virtud de la cual se establecía que *“los bienes creados por Dios para todos los hombres sean participados equitativamente por todos”* (López, 2001, p. 33). Siguiendo el análisis de Eduardo López (2001), ello no implicaría un desconocimiento de la propiedad privada, considerada fundamental para el

desarrollo de la persona, pero si la subordinaba al Bien Común.

En cuanto a la situación de los campesinos, antes de la Reforma Agraria estos se encontraban sometidos a estructuras como el inquilinaje, la cual había sido cuestionada por la Doctrina Social de la Iglesia de la época, y cuyo panorama es muy bien retratado por Sofía Correa Sutil en su libro “Con las Rendas del Poder, La derecha chilena en el siglo XX” (2005), donde se hace una descripción que ilustra con mucha claridad la situación del campesinado en la época previa a la Reforma Agraria:

La fuerza laboral en el campo chileno consistía en inquilinos y peones, estos últimos podían ser residentes o afuerinos. El inquilino era un trabajador residente, cuya vinculación al fundo era voluntaria por ambas partes, la suya y la del terrateniente, pero que según la costumbre se extendía de por vida, y no pocas veces, de generación en generación.

(...) el terrateniente ejercía una fuerte autoridad, de carácter paternalista y señorial. El patrón consideraba a “sus” inquilinos como menores a su cargo, los que debían ser disciplinados y guiados, y de quienes esperaba una lealtad en todas las esferas, más allá del cumplimiento de sus obligaciones. La relación paternalista entre patrón e inquilino no se daba en la misma intensidad con el peón afuerino, con quién se establecían relaciones de carácter contractual (Correa Sutil, 2005, pp.92-93).

En ese mismo orden de ideas, José Bengoa en “Historia Social de la Agricultura Chilena- Tomo II, Haciendas y Campesinos” (1990), indica que la desigualdad social de aquella época era patente especialmente en la Hacienda, y afirma que

Los hacendados fueron una barrera insalvable. Los campesinos se mantuvieron en la subsistencia, fuera de los mercados de productos urbano-industriales, en el analfabetismo casi total, viviendo en pésimos ranchos, con altas tasas de natalidad y mortalidad infantil, etc. (Bengoa, 1990, p.15).

Hacia 1962, la situación anterior fue fuertemente cuestionada por la Iglesia Católica, la que optando por la promoción de principios del humanismo cristiano buscaba superar el tradicional concepto y práctica de la caridad, por uno mucho más profundo de justicia social. Los campesinos, que en la encíclica papal Mater et

Magistra eran designados como “*obreros de la tierra*” (López, 2001, p. 34) en su calidad de seres humanos e “*imagen de Dios*”, eran merecedores de una dignidad que el sistema de inquilinaje pasaba a llevar en el mejor de los casos, o la anulaba en el peor de ellos.

En 1962, la Iglesia Católica, como resultado de las encíclicas sociales desde el Papa León XIII, y en concordancia con el desarrollo de su doctrina social, se adelantó a la iniciativa estatal en materia de reforma agraria, iniciando su propia política de distribución de tierras. Un año antes, se había publicado la encíclica del Papa Juan XXIII, *Mater et Magistra*, la que señalaba que “*la justicia social cristiana no solo debía comprender al progreso económico; sino que además al progreso social; cuestión que garantizaría la participación de los ciudadanos en el proceso de cambio atenuando las desigualdades económicas*” (Larraín, 1962, pp. 406-407).

En ese contexto, el Obispo de Talca de aquella época, don Manuel Larraín, decidió entregar a familias de inquilinos, predios correspondientes al fundo Los Silos de Pirque de propiedad del Obispado de Talca. A lo que se sumó el Arzobispado de Santiago, bajo Monseñor Raúl Silva Henríquez, quién entregó a los inquilinos otras cuatro haciendas. En total se entregaron 3200 hectáreas de riego básico que beneficiaron a unas 220 familias campesinas, lo que representaba un 11% del total de tierras que eran propiedad de la Iglesia (INPROA, 1973, p. 4).

Asimismo, la Iglesia Católica fundó el Instituto de Promoción Agraria (INPROA), organismo dependiente de la Conferencia Episcopal de Chile y cuyas metas fueron: la reestructuración de la tierra, la organización de cooperativas, y la asistencia técnica integral.

En cuanto a la reestructuración de las tierras de la Iglesia, el Obispado de Talca trabajó en conjunto con el Arzobispado de Santiago, constituyendo cada uno su comité técnico. El Obispado de Talca propuso un plan en que las tierras fueran trabajadas en cooperativas y además que pequeños terrenos fuesen cultivados de

forma individual. Así se procedió en el fundo Los Silos de Pirque. El comité técnico del Arzobispado de Santiago, en cambio, propuso la entrega de las tierras en base a un sistema de puntos y posteriormente en una cooperativa. Este fue el caso del fundo Las Pataguas-Cerro en la región de O'higgins y el fundo Alto de Melipilla (INPROA, 1973, p. 6).

De acuerdo con lo señalado por María Antonieta Huerta en su libro "Otro Agro Para Chile" (1989), posteriormente, tras un estudio especializado, el Fundo Las Pataguas, en la actual región de O'Higgins, procedió a ser organizado bajo tres formas de propiedad:

- Huertos Familiares, que correspondían a una vivienda y una hectárea de riego aproximadamente. Estos eran asignados generalmente a artesanos y mecánicos.
- Hijuelas, de aproximadamente 30 a 85 hectáreas, y que fueron asignadas a campesinos con posibilidades de recursos económicos.
- Unidades Económicas (parcelas), que consistieron en 9 hectáreas de riego, y que fueron asignadas a familias con el objetivo de que éstas las trabajaran por medio de una cooperativa (Huerta, 1989, p.147).

Por otra parte, el proceso en los fundos San Dionisio y en Alto Las Cruces - ambos de propiedad del Arzobispado de Santiago-, fue más complejo, ya que primero, el INPROA pasó a administrar las tierras, tras lo cual se organizó una cooperativa y se fijó el número de familias por predio. El INPROA dio en arriendo las tierras a la cooperativa por el periodo de un año agrícola. Por su parte, el INPROA también realizó los estudios y obras de parcelación de los terrenos. Por último, se vendieron las parcelas a los campesinos, elegidos y seleccionados por la misma comunidad a través de su organización (INPROA. 1973, pp. 6-7).

Respecto a la relación entre los campesinos, el INPROA incentivó y participó en la formación de diversas cooperativas agrícolas:

(a) “Cooperativas Multiactivas Regionales”: “Altovalsol” de Coquimbo, “Despertar Campesino” de Ovalle, “Surco Nuevo” de Llay-Llay, “Mapocho” de Santiago, “Melipilla” de Melipilla, “El Toqui” de San Fernando, “Alborear Campesino” de Curicó, “Regional del Maule” de Talca, “Rayén Mahuída” de Temuco (INPROA, 1973, p. 9).

(b) Cooperativas Campesinas: “Los Silos de Pirque” de Santiago, “San Dionisio” de Linares, y “San Vicente” de San Vicente de Tagua Tagua. (INPROA, 1973, p. 9)

En cuanto a la asistencia técnica, según una publicación del INPROA, *“Reforma Agraria de la Iglesia en Chile”* (1973), se dio asistencia técnica empresarial a las actividades productivas de las cooperativas agrícolas, además de educación cooperativa, abastecimiento de insumos, obras de infraestructura, programas de comercialización, coordinación de créditos, avales y fondos rotarios, proyectos técnicos de subdivisión de la tierra, y cooperación técnica-científica con entidades nacionales y extranjeras. (INPROA, 1973, pp.9-10)

En el contexto anterior, el obispo de Talca, Manuel Larraín, promovió la idea del surgimiento de una nueva “clase media campesina”, para sacar de la pobreza a los trabajadores rurales. Al respecto, en una entrevista a la revista “Ercilla” dada en abril de 1961, expresó sus ideas con las siguientes palabras: *“La división de la tierra por sí misma, no resolverá nada. Educación, salud y elementos sanitarios, un sentido de la dignidad y un capital activo; todas estas cosas deben venir juntas si queremos ver el crecimiento de una clase media rural.”* (INPROA, 1973, p. 26)

Por su parte, el político e ingeniero agrónomo Rafael Moreno (democratacristiano) afirmó, en el seminario “Iglesia y Reforma Agraria. A 50 años de la ley” organizado por la Conferencia Episcopal de Chile (2017), que los objetivos contemplados por la Iglesia fueron:

Cambiar la realidad social y económica del campo chileno, restituir la dignidad a la gente del campo.  
 Terminar con el latifundio improductivo en el que se acumulaban tierras para tener prestigio y poder. Y,  
 Aumentar la producción de alimentos para que Chile no tuviese que gastar divisas para alimentar a la población. (Conf. Episcopal de Chile. 2017)

Desde una perspectiva diferente, Francisca Salas, en la revista virtual Nuevo Mundo (2016), citando a la historiadora María Antonieta Huerta, afirma que la meta de la política de reforma promovida por la Jerarquía Católica no era la repartición total de las tierras del Episcopado (solo se entregó un 11% de las tierras), sino que buscaba concientizar sobre un modelo cooperativo que fuese una vía alternativa “al capitalismo y al comunismo”, y probar este modelo para incentivar su posterior adopción como política por parte del Estado (Salas, 2016, pp. 6-7).

Para la Iglesia, el Estado era quien debía encargarse del proceso, argumentando que “El Estado, cuya razón de ser es la realización del bien común en el orden temporal, no puede permanecer ausente del mundo económico” (López, 2001, p. 32). Bajo esta perspectiva, el Estado tenía la función relevante de ser el encargado de distribuir las tierras.

Todo lo anterior fue una manifestación de la situación dentro de la jerarquía católica en Chile en la que un sector promovía medidas progresistas para la sociedad chilena y que a su vez estuviese en congruencia con la Doctrina Social de la Iglesia. Para ilustrar mejor esta afinidad entre la Doctrina Social y la posición progresista de algunos obispos chilenos, como los ya mencionados, podemos complementar que, en 1967, el Papa Pablo VI expresó en su Carta Encíclica *Populorum Progressio* que

La propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto. No hay ninguna razón para reservarse en uso exclusivo lo que supera a la propia necesidad cuando a los demás les falta lo necesario. En una palabra: «el derecho de propiedad no debe jamás ejercitarse con detrimento de la utilidad común, según la doctrina tradicional de los Padres de la Iglesia y de los grandes teólogos». Si se llegase al conflicto «entre los derechos privados adquiridos y las exigencias comunitarias primordiales», toca a los poderes públicos «procurar una solución con la activa participación de las personas y de los grupos sociales».



Sin lugar a duda, el pensamiento doctrinario de la Iglesia Católica en Chile y su promoción de la entrega de tierras de su propiedad, en forma moderada, a parte del campesinado que las trabajaba, ejercería una gran influencia en todos los sectores de la sociedad chilena, particularmente en aquellos más renovados dentro de la fe católica. Esto se percibirá muy claramente en el proceso que llevará a la dictación de la primera ley de reforma del Agro Chileno en 1962.

### **3. Reforma Agraria de Alessandri**

#### **3.1. Contexto Sociopolítico Internacional**

En la década de 1960, el presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy impulsó la “Alianza para el Progreso”, la cual, como lo señala Peter Smith (1999), fue un programa destinado a brindar apoyo económico para el desarrollo de diversos países latinoamericanos, el cual tuvo entre algunos de sus objetivos: la eliminación del analfabetismo de adultos, el establecimiento de gobiernos democráticos, mayor equidad en la distribución del ingreso, y la reforma agraria (Smith, 1999, pp.150-152).

Los documentos oficiales de la Alianza para el Progreso señalaron entre sus objetivos específicos:

Robustecer la base agrícola, extendiendo los beneficios de la tierra en forma cada vez mayor a quienes la trabajan; y asegurando en los países con población indígena, la integración de esta al proceso económico, social y cultural de la sociedad moderna.

Para la realización de estos propósitos deberán adoptarse, entre otras, medidas tendientes al establecimiento o mejoramiento, según el caso de los siguientes servicios: extensión, crédito, asistencia técnica, investigación y mecanización agrícolas; salud y educación; almacenamiento y distribución; cooperativas y asociaciones campesinas, y programas de desarrollo comunal (Alianza para el Progreso, 1961, p.19).

Respecto de la estructura hacendal del Agro vigente en América Latina durante aquellos años, el presidente John F. Kennedy se refirió al respecto, en la

Conferencia de Punta del Este, en los siguientes términos:

Porque en la vida democrática no hay lugar, para las instituciones que benefician a los pocos mientras desconocen las necesidades de las mayorías. Aun cuando la eliminación de tales instituciones pueda requerir cambios trascendentales, de largo alcance y difíciles, como son la Reforma Agraria y la Reforma Tributaria, y un énfasis sumamente incrementado sobre educación, salud y vivienda. Sin estos cambios, nuestro común esfuerzo no puede tener éxito (Huerta, 1989, p.128).

El gobierno de Chile bajo el presidente Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964) adaptó su política a los objetivos de la Alianza para el Progreso, siendo el primero en iniciar una reforma agraria en Chile.

### 3.2. Contexto Sociopolítico Nacional

Antes de la Reforma Agraria de 1962, la Constitución Política de la República de 1925 contenía un concepto de propiedad muy propio de las concepciones liberal-conservadoras del siglo XIX, aunque se ha de señalar que había una intención por parte de algunos de los redactores de la constitución, en especial Arturo Alessandri y José Guillermo Guerra, de reflejar ciertas tendencias como las de la constitución de Weimar, la que establecía que la propiedad se encontraba limitada al estar sometida a ciertos deberes de uso en beneficio de todos. Dicha idea chocó con aquellos juristas que sostenían a la propiedad como un derecho natural o inviolable, o que simplemente preferían conservar el tratamiento que la constitución de 1833 daba a ésta.

En la Constitución de 1925 se llegó a una solución intermedia, por la cual se seguía sosteniendo la inviolabilidad de la propiedad, pero aseguraba indemnización en aquellos casos en que la ley de forma excepcional restringiera o privara de tal derecho a su titular, en razón de mantener el progreso de la sociedad (Ruiz-Tagle, 2017, p.101).

Durante la década de 1960, ya se había popularizado el concepto de la

función social de la propiedad, aunque podemos decir que décadas antes de la aparición de la Alianza para el Progreso, en 1939, el gobierno de Pedro Aguirre Cerda había propuesto reformas en el agro chileno. No obstante, según Pablo Ruiz-Tagle en su artículo para la Revista Anales “*Apuntes sobre la función social de la propiedad y la reforma agraria en Chile*” (2017), el Frente Popular habría cedido ante presiones de los liberales y conservadores, postergándose una política de sindicalización campesina a cambio del apoyo de estos sectores para la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), que en aquellos años se presentaba con mayor urgencia que la sindicalización de los campesinos (Ruiz-Tagle, 2017, p.102).

Por otro lado, Sofía Correa contrasta la afirmación anterior en “*Con las Riendas del Poder*” donde detalla que la derecha solicitó que se aplazara la sindicalización campesina hasta que se dictaran leyes especiales y que se adecuaran a la realidad del trabajo agrícola de la época. Los sectores de derecha dirigiéndose al Presidente de la República y al Partido Radical advirtieron que apresurar la sindicalización en el agro eventualmente podría alterar la tranquilidad social, generar paralizaciones y en consecuencia “*el gobierno no podría realizar sus planes de fomento de la producción, pues se pondría en peligro el abastecimiento de alimentos para la población urbana*” (Correa Sutil, 2005, p. 109).

En realidad, la preocupación de la derecha era que, con la sindicalización agraria, se “*rompería el centenario orden señorial, jerárquico y patriarcal de la hacienda*” (Correa Sutil, 2005, p.108). Asimismo, la autora señala que al buscar entendimiento con el Partido Radical, los sectores de derecha lo hicieron apelando a que varios dirigentes de peso de aquel partido eran efectivamente terratenientes.

En el artículo para la Revista Anales, “Los Expropiados” (2017), la misma autora sostiene que por medio de la CORFO se buscó modernizar hasta cierto punto la economía agraria: por medio de maquinarias y la introducción de nuevos cultivos (Correa Sutil, 2017, p. 213).

El objetivo de la Reforma Agraria, durante el gobierno de Alessandri, fue el de “dar acceso a la propiedad de la tierra a quienes la trabajan: mejorar los niveles de vida de la población y aumentar la producción agropecuaria y la producción del suelo” (Garrido, 1988, p. 116). Así lo manifestó el propio Alessandri en su mensaje al Congreso Nacional en 1960:

toda verdadera Reforma Agraria debe empezar, a juicio del Gobierno, por incorporar al dominio privado esta valiosa extensión de nuestro suelo (tierras pertenecientes al Estado y a las diversas instituciones del sector público), que no siempre están trabajadas de manera conveniente y cuya incorporación al dominio privado habrá de traer positivos beneficios, pues, es evidente que el propietario particular, contando con la debida asistencia técnica, sabrá explotarla de manera más útil para nuestro desenvolvimiento económico. (Garrido, 1988, p.85)

En 1962, el presidente Alessandri, al inaugurar el periodo ordinario de sesiones del Congreso Nacional, el 21 de mayo, dijo en su mensaje:

(...) han tomado más fuerza nuevos conceptos acerca del régimen de tenencia de la tierra, como igualmente son mayores las exigencias que plantean las necesidades de la población y las explicables aspiraciones de vastos núcleos de quienes trabajan en el campo, que anhelan adquirir la calidad de propietarios. Se centra así esta materia en un plano diferente que el Gobierno no puede desconocer y que, por el contrario, es propósito suyo, abordar con decisión y realismo, sin concesiones demagógicas, pero con el resuelto espíritu de llevar a la práctica modificaciones que concilien la finalidad fundamental de aumentar la producción agrícola con la satisfacción de exigencias impuestas por la justicia social. (Alessandri, 1962, p. 286)

Pese a la flexibilidad por parte de un gobierno liberal respecto a conjugar la propiedad sobre la tierra con la utilidad pública, el gobierno de Alessandri aclaró que no se afectaría el principio de la inviolabilidad de la propiedad. El presidente afirmó que por medio del D.F. L. n°76 no se alterarían los principios jurídicos fundamentales que reglan nuestro régimen institucional” (Garrido, 1988, p.85).

Es interesante revisar testimonios de la época, como el de Eduardo Boetsch en su libro “Recordando con Alessandri” (1998), quien afirma que esta Reforma Agraria se hizo principalmente motivada por razones económicas:

Alessandri (...) debió navegar en las aguas tormentosas del estatismo, de boga en

esos años, impuestas por la CEPAL a toda América Latina, y no pudo eludir las exigencias de la Alianza para el Progreso, del presidente Kennedy, incluyendo una Reforma Agraria que resistió con todas sus fuerzas. Pero marchar contra la corriente, era imposible porque significaba privar a Chile de créditos indispensables para incrementar el desarrollo económico (...) (Boetsch, 1988, p. 30).

Reafirma la idea anterior Joaquín Fernandois en su trabajo “La Revolución Inconclusa- La izquierda Chilena y el Gobierno de la Unidad Popular” (Tomo 2, 2019), donde expresa que la Reforma Agraria del Presidente Alessandri se debió a presiones originadas desde Washington a través de la Alianza Para el Progreso, como también, exigencias del Partido Radical que la pusieron como condición para entrar a formar parte de su gobierno (Fernandois, 2019, p. 139).

No obstante lo afirmado por Boetsch, el presidente Alessandri expresó en el mensaje de 1962 una idea diferente, calificando de injustificadas aquellas afirmaciones que atribuían al gobierno “*inexistentes resistencias para poner en práctica un programa de reforma agraria*” (Alessandri, 1962, p. 286). Enfatizando, además, el doble propósito de búsqueda de un desarrollo agropecuario y el de ampliar el derecho de propiedad sobre la tierra a más familias:

Es por todo ello que nuestra reforma agraria no será la burda copia de ensayos practicados en otras latitudes, sino que ella ha sido estudiada para que se adapte a las necesidades y exigencias de Chile, porque la finalidad perseguida con la implantación de esta iniciativa es la de lograr una armoniosa ecuación que haga posible el desarrollo próspero de nuestra industria agropecuaria, permitiéndole satisfacer conjuntamente el urgente apremio de una mayor producción agrícola con los justos anhelos de tanto chileno que desea poseer un pedazo de tierra para cultivarla en beneficio propio, de su familia y de la colectividad (Alessandri, 1962, p. 288).

### 3.3. Tratamiento del concepto de Propiedad en la Ley 15.020 de 1962

Durante la discusión de la ley 15.020, el parlamentario Renán Fuentealba del Partido Demócrata Cristiano, propuso que la ley contemplara tres tipos de propiedad agrícola: la propiedad agrícola familiar, la propiedad comunitaria y un tipo de propiedad intermedia: la mediana propiedad agrícola.

Entendemos por propiedad familiar, la explotación que se efectúa por una familia, cuyo producto brota del trabajo de esa familia y que proporciona a esta una renta suficiente para un decoroso nivel de vida.” Y agrega, “entendemos por propiedad comunitaria a la que pertenece en común a los que la trabajan, de manera que entre todos ellos se forma una comunidad hermana y económica: cada miembro contribuye con su esfuerzo personal al cultivo de la tierra común y participa del producto que se obtenga. (Garrido, 1988, p. 114)

El 27 de noviembre de 1962 se dictó la ley 15.020, la que concedía facultades normativas al presidente de la República para que dictara normas (decretos con fuerza de ley) destinadas a realizar la Reforma Agraria (Garrido, 1988, p. 116). Con esta ley se buscó principalmente el aumento productivo en el agro y al mismo tiempo cumplir con las pautas trazadas por la Alianza para el Progreso, además de sentar las bases para el crecimiento de una “clase media rural” (Correa Sutil, 2005, p.282).

En el artículo uno de dicha ley se consagró el concepto de función social de la propiedad privada del siguiente modo:

Artículo 1. El ejercicio del derecho de propiedad sobre un predio rústico está sometido a las limitaciones que exijan el mantenimiento y progreso del orden social. Estará sujeto, especialmente, a las limitaciones que exija el desarrollo económico nacional y a las obligaciones y prohibiciones que establece la presente ley y a las que contemplen las normas que se dicten en conformidad a ella.

Todo propietario agrícola está obligado a cultivar la tierra, aumentar su productividad y fertilidad, a conservar los demás recursos naturales y a efectuar las inversiones necesarias para mejorar su explotación o aprovechamiento y las condiciones de vida de los que en ella trabajen, de acuerdo con los avances de la técnica.

Se instituyó, también, el concepto jurídico de propiedad familiar agrícola (Art. 34 inciso 1, ley 15.020): *El predio rústico constituido por una "unidad económica" que cumpla con los requisitos establecidos por la presente ley y su Reglamento, podrá ser declarado por el presidente de la República, a solicitud del propietario, "Propiedad familiar agrícola".* Este tipo de propiedad se encontraba descrita en el art. 11 letra b de la misma ley como: *División de los predios en parcelas que constituyan una "Unidad Económica" (...) trabajada directamente por el parcelero y*

*su familia, (que) permita al grupo familiar vivir y prosperar con el producto de su racional aprovechamiento, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña a dicho grupo.*

Por su parte el art. 15 autorizaba la expropiación de los siguientes predios rústicos para fines de la reforma agraria:

- Los predios abandonados y los que se encuentren notoriamente mal explotados.
- La mitad de los terrenos que se rieguen por medio de obras estatales, y que sea mayor a una unidad económica. Siempre que no sea dañada por la expropiación.
- Predios adjudicados en remate público a instituciones de crédito.
- Predios de personas jurídicas de derecho público o privado que sean explotados de forma indirecta.
- Predios arrendados que no cumplan con disposiciones legales (art. 46 de la misma ley).
- Predios que la CORA estime indispensables para un programa de división y que se le haya ofrecido en venta o que pertenezca a alguna institución mencionada en el DFL 49 de 1959, cuando tenga defectos graves en su dominio.
- Terrenos de ñadis, vegas permanentemente inundadas o pantanos y terrenos salinos susceptibles de trabajos de desecación y mejoramiento, y aquellos que fueren seriamente dañados por la erosión o formación de dunas.
- Predios declarados como minifundios por el Ministerio de Agricultura.
- Terrenos regulados por la Ley de Propiedad Austral donde se hayan producido cuestiones legales respecto al dominio o posesión de la tierra.
- Terrenos donde existan poblados de Araucarias u otros árboles nativos, los que serán expropiados para darles la calidad de Parques Nacionales de Turismo.

En cuanto a este último punto, hay que destacar que la ley de reforma agraria haya contemplado la expropiación de terrenos con fines de preservación de especies nativas de árboles y el establecimiento de parques nacionales, siendo un avance significativo para la legislación ambiental.

No obstante, en general, este art. 15, tuvo poca aplicación en los primeros años de vigencia de la Reforma Agraria, ya que el art. 10 de la Constitución exigía el pago previo y al contado de las indemnizaciones, lo que dificultaba las expropiaciones. (Garrido, 1988, p. 235).

Al año siguiente en 1963, se dictó, además, el DFL R.R.A. n° 9, que autorizó la expropiación de los predios rústicos para los fines de Reforma Agraria, entregando además facultades para conocer de reclamaciones, procedimiento a seguir e indemnizaciones a un sistema especial de tribunales agrarios. (Garrido, 1988, p.237)

De acuerdo con Joaquín Fermandois (2019), esta etapa de la Reforma Agraria puede resumirse en la idea de que el gobierno de Alessandri se enfocó en el reparto de tierras fiscales, las cuales fueron entregadas en “lotes de explotación individual”, lo que en consonancia con los principios liberal-conservadores del gobierno apuntaba en efecto a la finalidad de que la propiedad de la tierra siguiera siendo de carácter privada e individual (Fermandois, 2019, p.139).

También es relevante señalar que esta ley en su artículo numero 11 transformó la antigua Caja de Colonización Agrícola en lo que pasó a llamarse Corporación de la Reforma Agraria (CORA), la cual tuvo el carácter de empresa autónoma del Estado, con patrimonio propio, y con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones. Así como también el artículo 12 transformó el Consejo de Fomento e Investigaciones Agrícolas en el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) con la misma característica de empresa autónoma del Estado.

#### 3.4. Discusión en el gremio de propietarios agrícolas sobre proyecto de Reforma Constitucional de 1963.

El presidente Alessandri se vio en la necesidad de dictar una reforma constitucional que facilitara al gobierno el proceso de expropiación de tierra que estaba ya incorporado en la ley de Reforma Agraria de 1962, pero que en la práctica hacía inviable aplicarla debido a la protección constitucional que establecía el pago íntegro e inmediato de la indemnización a los propietarios expropiados. Dos años antes de la aprobación de esta reforma constitucional, se produjo una interesante discusión y análisis en el seno de la organización más representativa, y



políticamente más poderosa, del gremio de propietarios agrícolas, conocida como la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA).

Los consejeros de este organismo gremial sometieron a votación su apoyo al proyecto del gobierno de reforma constitucional. El 27 de diciembre de 1961, estando reunidos todos los consejeros, 21 de ellos votaron favorablemente a la reforma constitucional, mientras que 19 votaron en contra, absteniéndose uno.

Entre quienes votaron a favor, se redactó un documento en el que recogían la preocupación de los latifundistas y los partidos de derecha de que esta reforma a la constitución diera paso a una expropiación masiva de sus propiedades.

El documento daba respuesta a esta inquietud, negando la posibilidad de tal escenario *“porque los recursos a los tribunales de justicia, que la propia reforma constitucional establece, impedirán una reforma agraria masiva”*.

No obstante, la SNA tomando distancia de una defensa absoluta a la propiedad privada afirmó que los propietarios que abandonaban la explotación de sus predios configuraban una causal para la limitación del derecho de propiedad.

En resumen, el documento hablaba favorablemente de la reforma constitucional, ya que consideraba que era una herramienta para conseguir una *“solución justa al problema de explotaciones reconocidamente ineficientes, que (...) sirven de base a la acción disolvente de quienes persiguen el total aniquilamiento del derecho de propiedad y descargan sus injustas críticas en contra de los agricultores en general”* (Avendaño, 2017, pp. 238-239).

En cambio, los representantes del sector de la SNA que era contrario al proyecto de reforma constitucional afirmaban que dicho cambio daría paso a expropiaciones arbitrarias, ya que el pago íntegro de la indemnización era una importante garantía que protegía a los dueños de las tierras. A su vez, este mismo sector era crítico de la Reforma Agraria en su conjunto y en lugar de expropiaciones

proponían que el Estado diera incentivos a los propietarios para fomentar la producción, tales como beneficios tributarios, créditos, entre otros. También afirmaban que al hacer más factible la posibilidad de *expropiación* “*nadie se interesará en hacer nuevas inversiones ni modernizar, como tampoco hacer nuevos aportes de capital a sus campos*” (Avendaño, 2017, p. 240).

No obstante, esta oposición al cambio constitucional se fue atenuando a medida que este sector se informó de los detalles del proyecto. El propio proyecto contemplaba garantías amplias para los propietarios que trabajaran bien sus tierras y que además les aseguraran a sus obreros y empleados condiciones de vida buenas. También planteaba que el Estado fomentara la subdivisión de la tierra a través de beneficios tributarios. Y por último que el Estado brindara apoyo y asistencia técnica a los nuevos propietarios de los predios subdivididos, y también promovía que se formaran cooperativas de comercialización.

También representó un alivio para los integrantes de la SNA el que el pago diferido solamente se aplicara a aquellos predios que estuvieran “abandonados o notoriamente mal explotados”, recalcando que dicha situación debía ser efectivamente notoria y que el mal rendimiento debía serlo en relación a otras tierras de igual calidad en la misma región (Avendaño, 2017, p.241).

### 3.5. Efectos sobre el derecho de Propiedad en la Reforma Constitucional 1963

Se dictó la ley 15.295 de 1963, que buscaba modificar la Constitución de 1925 en miras a crear un sistema de expropiaciones más eficiente, sin afectar la inviolabilidad del derecho de propiedad. Por ello se modificó el art. 10 de la constitución. A partir de entonces, de los predios rústicos mal explotados o abandonados, se les exigió a los expropiantes el pago del 10% del monto de indemnización previo a la toma de posesión, y el plazo no superior a 15 años para el pago del saldo. Si la expropiación era por motivo de realizar una obra pública de carácter urgente, el expropiante podía tomar posesión inmediata de ella, antes de que hubiera acuerdo o se fijara judicialmente el monto de indemnización (Ruiz-

Tagle, 2017, pg. 105).

Por el contrario, si los predios estaban bien trabajados o cultivados, el pago de la indemnización debía ser hecho íntegramente y de forma previa.

Según la opinión del abogado e investigador Arturo Fermandois Vöhringer, en su obra “Derecho Constitucional Económico, Tomo II” (2010), dicha reforma constitucional afectó la “garantía histórica básica” de la Constitución de 1925 que protegía a los propietarios frente a las expropiaciones, esto era, que la indemnización se pagara previa e íntegramente (Fermandois Vöhringer, 2010, p. 224).

En la opinión de Fermandois Vöhringer, esto significó el inicio de un proceso de “relajamiento progresivo de la propiedad”, que implicó un “constreñimiento inaceptable” del derecho de propiedad. La Reforma Agraria -a juicio del mencionado autor- vendría siendo una conclusión natural del proceso de negación del derecho de Propiedad en Chile (Fermandois Vöhringer, 2010, pp. 216-217).

También afirma que este -según sus propias palabras- “proceso de debilitamiento del derecho de propiedad” se debió a que existía un determinado conjunto de ideas que se intentaron llevar a la práctica:

La filosofía legislativa y política que sustentó las transformaciones constitucionales que flexibilizaron las garantías expropiatorias hasta hacerlas desaparecer, se explica por el valor que a la sazón se otorgaba a la tierra y su explotación como fuente de riqueza. Se pretendió que la tierra expropiada se entregara por el Estado a quienes la trabajaran o bien la pudieran efectivamente trabajar, asumiéndose que el campesinado se encontraba en esta condición (Fermandois Vöhringer, 2010, p.226).

## 4. Reforma Agraria de Frei

### 4.1. Contexto Sociopolítico

A finales de 1964, asume la Presidencia de la República Eduardo Frei Montalva, quien continuó con el proceso de reforma agraria, pero cambiando la orientación de esta en cuanto a los objetivos perseguidos. Su gobierno buscará materializar sus dos promesas de campaña referentes a la política agraria: la profundización del proceso de reforma y la organización de los trabajadores del agro.

El programa político del partido de Frei, la Democracia Cristiana, llevaba como nombre “la revolución en libertad”. Esta desde una visión socialcristiana, diagnosticaba que

el individualismo propio de las estructuras de desarrollo capitalista - sería- el causante de la cuestión social, y la degeneración del verdadero espíritu de desarrollo del hombre. Por lo que la meta de dicha “revolución” sería “transformar las condiciones de vida de todos los chilenos y lograr una nueva forma de economía comunitaria y de sentido humano, una sociedad fraternal y no clasista (Garrido P., 2012, p. 7).

El Partido Demócrata Cristiano, estaba en línea con los planteamientos de la CEPAL, según la cual la política de distribución de la tierra permitiría *“elevar la productividad, aumentar el poder adquisitivo en la población rural, y consecuentemente, la ampliación del mercado interno”* (Avendaño, 2014, p. 99-100).

El concepto de propiedad de la Democracia Cristiana, basado en concepciones sociológicas cristianas, hacía énfasis en la propiedad familiar y en ciertos casos la extendía a la propiedad comunitaria. (Garrido P., 2012, p.10).

En un régimen comunitario, los asalariados tienen pleno y directo acceso a la propiedad de los medios de producción de las empresas en que trabajan. Ellos son 'dueños de la empresa, en forma cooperativa, y ellos tienen tuición y dirección sobre la misma (...) en un régimen comunitario, desaparece totalmente el sistema capitalista -en que "unos ponen el capital y otros ponen el trabajo"-, puesto que capital y trabajo están en las mismas manos. Los

trabajadores son sus propios patrones (Garrido P., 2012, p.9).

A diferencia de la ley de reforma agraria aprobada por el presidente Alessandri, que dividió las tierras expropiadas en unidades de propiedad familiar, el proyecto de reforma de Eduardo Frei promovía un tipo transitorio de propiedad de carácter más comunitario, que fueron conocidos como los asentamientos. El presidente Frei diría en su mensaje al Congreso Nacional del 24 de noviembre de 1965 que:

El procedimiento para la entrega de tierras de los campesinos se inicia con la formación en el predio expropiado de lo que se llama el asentamiento, que es esencialmente una sociedad colectiva civil que se constituye entre los campesinos, representados por el Comité de Asentamiento, y la Corporación de la Reforma Agraria. Dicho Comité es elegido anualmente en votación libre y secreta por los propios campesinos y está encargado de llevar el control de los trabajos agrícolas, así como de la posterior comercialización de los productos, bajo la fiscalización de los técnicos de la Corporación (Historia de la Ley 16.640. p. 38).

La promesa del gobierno del Presidente Frei era que con la reforma surgieran 100 mil nuevos propietarios. Entre los críticos de la Reforma, se alega que dicha meta no se cumplió en ningún momento durante la década.

Mientras tanto, había considerables matices entre los objetivos proyectados desde la CORA y los objetivos del INDAP.

En la CORA, siendo Rafael Moreno su vicepresidente ejecutivo, se buscaba que los campesinos pudieran tener acceso tanto a la propiedad comunitaria como a la propiedad individual, según fuere el caso. En cambio, desde el INDAP, Jaques Chonchol, también en calidad de vicepresidente, se distanció de la idea de favorecer la propiedad individual, ya que según sus palabras:

Se formarán cooperativas particulares. La estatización del campo va a llegar a ciertos sectores industriales (...) y podrán haber algunas granjas experimentales, algunos bosques en manos del Estado, pero el grueso de la agricultura va a estar en manos de las cooperativas de campesinos, con propiedad familiar de la huerta y la casa, aunque en ciertos casos podrá ser individual, pero la preferencia, como lo indica el programa, es la propiedad cooperativa de las tierras de producción (Fernandois, 2019, pp.140-141).

De acuerdo con las apreciaciones que Joaquín Fernandois hace en su obra (2019), las ideas de Chonchol, -que tendían más hacia la colectivización y a la

estatización de las tierras-, colisionaban con la naturaleza de las cooperativas que originalmente han sido formas de asociación de carácter voluntario. Además tampoco, -según el historiador-, habría tenido afinidad con la figura de los asentamientos, pues estos tendían hacia la propiedad privada, justamente aquello en lo que Chonchol mostraba desinterés o incluso antagonismo (p. 141).

#### 4.2. Discusiones Parlamentarias sobre proyecto de ley de Reforma Agraria (Frei)

En la sesión de la Cámara de Diputados del 9 de mayo de 1966 la discusión general se inició con el informe del diputado Julio Silva, demócrata cristiano, de la comisión de agricultura y colonización. El informe comienza mencionando el creciente problema de hambre en el mundo. Pasa a citar a Hernán Santa Cruz, director ayudante y jefe de la FAO para América Latina:

...si América Latina no reacciona, de una manera enérgica e inmediata frente al progresivo y alarmante desequilibrio entre los alimentos que produce y come, por una parte, y, por la otra, el crecimiento explosivo de su población, el más rápido del mundo, en cortos años será asolada por una verdadera hambruna... Si las estructuras siguen como hoy día, querrá decir que habrá 600 millones de campesinos y habitantes de poblaciones callampas en las ciudades, que llevarán una vida miserable dentro de una economía paralizada por la falta de consumidores para las industrias (Historia de la Ley 16.640, p.324).

Este argumento fue esgrimido a favor de un cambio estructural en la economía agraria y en el modelo de propiedad, entonces latifundista, que incluye críticas sustentadas tanto en razones de tipo humanitarias como en razones de eficiencia económica. Por un lado, el desequilibrio al que se alude en el citado párrafo señala un déficit de la productividad alimenticia y, por otro lado, existía la preocupación por la hambruna y las condiciones de pobreza como resultados de dicho déficit en la economía agraria de aquel entonces.

El diputado Silva afirmó en esta sesión que lo anterior vendría siendo el marco en el que se situaría la reforma agraria. Y recalcó que, *“lo cierto es que el régimen agrario vigente se ha hecho incompatible con los hechos a que nos hemos venido refiriendo”* (Historia de la Ley 16.640, p. 325).

Tras una extendida discusión respecto a la productividad y rentabilidad del sector agrícola, el diputado Silva continuó exponiendo los conceptos fundamentales que inspiraron el proyecto de ley:

La reforma agraria es, básicamente, un proceso acelerado de redistribución de tierras, con miras a eliminar el latifundio y otras formas regresivas de propiedad, estableciendo, en su reemplazo, formas de propiedad campesina, individual o cooperativa, y dejando que subsistan otras formas de propiedad que se ajusten al concepto de empresas agrícolas modernas y eficientes. Se persigue, con esto, mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la masa campesina en el orden económico, social, cultural y cívico, y crear las bases para elevar la producción agropecuaria, haciendo de ésta un factor dinámico del desarrollo económico nacional (Historia de la Ley 16.640, p. 336).

Y más tarde agregaría que la base del proyecto de reforma agraria estaba en el concepto de la función social de la propiedad, el cual vendría a superar la concepción clásica, burguesa o individualista del derecho de propiedad como un derecho absoluto sin limitaciones respecto de su titular y con miras a su exclusivo interés. Esto también estaba en consonancia con la legislación vigente en otros países. En este mismo sentido, mencionó el vínculo entre la función social de la propiedad y su carácter comunitario:

Paralelamente, en nuestros días está recobrando su fuerza y vigencia una doctrina que es tradicional en el pensamiento cristiano, pero que estaba como ensombrecida. Esa doctrina señala que hay un derecho primario sobre los bienes y que ese derecho corresponde a toda la comunidad. La propiedad privada es un derecho secundario, subordinado al anterior, y por eso está sujeta al interés común o social, o a su función social si prefiere decirse así, todo lo cual no es sino expresión de este derecho de la comunidad que prevalece sobre el derecho particular (Historia de la Ley 16.640, p. 342-343).

Al continuar la exposición del diputado Silva, surgió una interrupción por parte del diputado Phillips, quien cuestionó el concepto de comunitarismo propuesto por el programa de la Democracia Cristiana y preguntó por la afirmación de Jaques Chonchol respecto a que el sistema comunitario de la Democracia Cristiana sería un sistema de tipo socialista. Tras la intervención de algunos diputados, procedió a retomar la palabra el diputado Silva quien explicó el comunitarismo del siguiente modo:

el partido (Demócrata Cristiano) propicia la economía humana que tiende a agrupar a los hombres en comunidades de trabajo, dueñas del capital y de los medios de producción.

(...) la Democracia Cristiana impulsa el sistema de comunidades y el cooperativismo, respecto de los medios de producción que requieran el trabajo de muchos hombres. (...Esto) es una idea incorporada en la Declaración de Principios del Partido Demócrata Cristiano vigente desde el año 1957. (...) Respecto de lo que habla el Honorable colega acerca de socialismo comunitario, esta expresión la emplea Erich Fromm, escritor de gran autoridad, y autor de muchos libros y de muy interesantes estudios. Entre otras obras, es autor del "Psicoanálisis de la Sociedad Contemporánea", donde emplea la expresión "socialismo comunitario", que nosotros compartimos, en el sentido de que no se trata de un socialismo estatal, sino comunitario. Como lo decía, la indicación que formulamos en la reforma constitucional tiene la característica de incorporar a los trabajadores a la gestión o administración de los bienes sociales y al dominio de las empresas, porque el socialismo puede tener un carácter marcadamente estatista, o bien un carácter comunitario, al incorporar a los trabajadores a la gestión y administración de los bienes sociales. Esto correspondería a la idea de la autogestión" (Historia de la Ley 16.640, p. 347).

Más adelante, señaló sobre el destino de las tierras expropiadas contemplado dentro del proyecto, lo que es de gran interés para este trabajo, ya que es un reflejo de los modelos de propiedad que eran promovidos desde las ideas de la democracia cristiana:

Esas son las tres formas de asignación de tierras:

- (1) a campesinos, en dominio individual,
- (2) en unidades agrícolas familiares;
- (3) a cooperativas campesinas, cuando, por razones técnicas, la Corporación de la Reforma Agraria así lo determine, sin dividir la unidad de explotación; y, en copropiedad, a cooperativas y a campesinos.

Las tierras podrán ser asignadas en cualquiera de estas dos últimas formas, no sólo cuando, por razones técnicas, la Corporación de la Reforma Agraria así lo determine, sino cuando los propios campesinos seleccionados como asignatarios así lo soliciten. (...) hay aquí un principio de voluntariedad. Los campesinos podrán manifestar su voluntad de que las tierras les sean asignadas en dominio individual o en dominio cooperativo (Historia de la Ley 16.640, p. 357).

Para entender bien el concepto de propiedad que la Democracia Cristiana proponía cabe también señalar que las asignaciones de tierra no consistían en una propiedad o un dominio en un sentido absoluto ya que estos derechos contenían una serie de limitaciones, es decir el asignatario de tierras estaba sujeto a varias obligaciones: explotarlas personalmente, vivir en el predio, pertenecer a una



cooperativa campesina. Y a prohibiciones: el asignatario no podía enajenarlas, cederlas, dividir las, gravarlas, tenerlas en mal estado, vender alcohol dentro de los límites del predio, etc. Para hacer cumplir estas normas se establecería un Tribunal Agrario Provincial con facultades para declarar la caducidad del título en caso de verificarse infracción. (Historia de la Ley 16.640, p. 358).

Es interesante prestar atención a lo que afirmó el diputado Garcés (demócrata cristiano) en la sesión del 5 de Julio de 1966, en respuesta a un comentario del diputado socialista Osorio, declaró lo siguiente:

deseo expresar al Honorable señor Osorio que tanto él como las ideas que propicia —en cuanto al colectivismo de la tierra— son, muy respetables; pero nosotros —el Gobierno y sus organismos oficiales así lo han dicho desde el instante en que se presentó al país el programa de la Democracia Cristiana— no deseamos un sistema de colectivismo de la tierra. Queremos establecer un sistema de propiedad comunitaria, de propiedad individual, a fin de que cada uno pueda satisfacer sus aspiraciones. (Historia de la Ley 16.640, p. 898).

En efecto, el concepto de propiedad comunitaria que se proponía desde la Democracia Cristiana era diferente al colectivismo estatista del Partido Socialista de la época, lo que le valió críticas de personeros de este último grupo, quienes consideraban que la Reforma Agraria impulsada por la DC buscaba “frustrar las expectativas de los campesinos”, en palabras de la diputada Carmen Lazo.

Respondiendo a Lazo, el diputado Andrés Aylwin (DC), dijo lo siguiente:

Sé que la Honorable colega señora Carmen Lazo es una gran admiradora de la República Popular China. Pues bien, tengo aquí en mis manos la Constitución Política china que, al hablar sobre la propiedad, dice lo siguiente: "El Estado, en virtud de la ley, protege el derecho de los capitalistas a la propiedad de los medios de producción y de otro tipo de capital. Con respecto a la industria y al comercio, capitalistas, el Estado adopta una política de utilización, de limitación y de transformación".

El diputado Aylwin expresó además que la Constitución de China incluía la norma de que:

El artículo 8º se refiere expresamente a la propiedad de la tierra, y en su parte pertinente dice: "El Estado, en virtud de la ley, protege el derecho de los campesinos

a la propiedad de la tierra y de los otros medios de producción". Y más adelante agrega textualmente: "La política del Estado con relación a la economía de los campesinos ricos —no habla de los campesinos pobres o medianos, porque reconoce el derecho de éstos a ser propietarios— es una política de limitación y eliminación gradual". Esto es lo que se hace en un país socialista. Sin embargo, cuando nosotros pretendemos establecer principios parecidos, aunque diferentes en muchos aspectos — lo sé—, se nos dice que estamos frustrando las expectativas de los campesinos. (Historia de la Ley 16.640, p. 910-911)

Naturalmente que Andrés Aylwin no estaba diciendo que la reforma agraria en discusión fuese un proyecto análogo a las políticas agrarias de la China bajo Mao Tsé-Tung, sino que estaba señalando a la diputada que medidas similares a las propuestas por la Democracia Cristiana eran aceptables en dicho país socialista y por lo tanto su crítica no venía al caso.

El 6 de Julio de 1966, se discutió sobre el destino y la distribución de las tierras expropiadas. Dicho debate se inició con un punto interesante y que refleja el carácter comunitario que algunos legisladores buscaban darle a su proyecto de Reforma Agraria: la destinación de parte de las tierras expropiadas para "la construcción de locales escolares y de docencia agropecuaria", así como también instalaciones para la vivienda de profesores.

Esto fue un punto de controversia, ya que en su intervención el diputado Rosales del Partido Comunista señaló que:

debido al dominio feudal, en el agro chileno existe el más alto porcentaje de analfabetismo, que llega en ciertos casos a 30, 40 y hasta 50 por ciento. No hay escuelas y si las hay son verdaderos chiqueros inmundos, donde no es posible impartir educación a los hijos de los campesinos. Por otra parte, la situación del magisterio en los campos de Chile es dramática y angustiosa. Generalmente el profesor que va a los campos no tiene dónde vivir y muchas veces ni siquiera donde comer. No hay para él una habitación. A eso ha obedecido la iniciativa que hemos tomado los Diputados comunistas que, como he dicho, coincidió con ideas de los Diputados socialistas y radicales (Historia de la Ley 16.640, p.1044).

En dicha discusión la diputada Retamal de la Democracia Cristiana afirmó también que pese a que la iniciativa de implementar centros de educación en los asentamientos fue fundamentalmente de los diputados comunistas y radicales, la Democracia Cristiana la tuvo contemplada desde el inicio del proyecto, ya que, según sus palabras, "*entendemos que "reforma agraria" quiere decir no tan sólo*

*distribuir pedazos más o pedazos menos de fundos, sino una reforma profunda que permita el ascenso hacia un nivel cultural a aquellos hombres y mujeres olvidados en los últimos rincones de nuestra patria”* (Historia de la Ley 16.640, p.1045).

Respecto al régimen de propiedad en sí mismo, intervino en la discusión el diputado Clemente Fuentealba del Partido Radical manifestando una inquietud respecto a la exclusión del mediano empresario agrícola del proyecto, a lo que el diputado Lorca del Partido Liberal le contestó a modo de crítica al proyecto, según él, *los artículos 62 y 68 del proyecto no permitirían “convertir en norma general la posibilidad de que el campesino sea propietario individual. Por el contrario, lo usual será que la tierra se asigne a la cooperativa o bajo el régimen de copropiedad”* (Historia de la Ley 16.640, p. 1047).

El diputado Lorca prosiguió su crítica enfatizando en la aparente falta de título para que los asignatarios adquirieran la tierra:

En primer lugar, el Estado, a través de la CORA, o sea, por un acto de autoridad, asigna a los campesinos la tierra de que teóricamente van a disfrutar. No existe para la realización y materialización de su modo de adquirir el antecedente jurídico necesario que debe ser el título, ya que, dentro de nuestro sistema legal, sólo en virtud del título y del modo de adquirir se puede llegar a ser dueño.

No existe el contrato de compraventa, que especifica los derechos y obligaciones recíprocas de las partes. Aquí, lisa y llanamente, el campesino a quien se le asigna la tierra deberá someterse estricta y necesariamente a lo que establezca la voluntad unilateral de la CORA.

Luego citando a la revista católica “Mensaje” dijo:

En cuanto a la asignación de tierras y asentamientos rurales, el proyecto no las asigna mediante una compraventa, sino por un acta o acuerdo con la CORA, que sujeta al beneficiario a un sistema muy rígido. (...) se puede afirmar que los derechos de los campesinos que trabajen en estas propiedades cooperativas no resultan suficientemente resguardados (...); queda la impresión de que las obligaciones y prohibiciones a que están sometidas las cooperativas, permiten no solamente la fiscalización por parte de la CORA, sino aún su control total y que si se disuelven esos organismos, las tierras revertirían a la CORA. Es decir, los campesinos no tendrán derechos reales sobre la tierra y sólo recibirán las cuotas sociales, ya que el patrimonio mínimo de la cooperativa, al menos según la legislación vigente, pasaría a un fondo general para el desarrollo cooperativo. (Historia de la Ley 16.640, p. 1047-1048).

Después, prosiguió con su crítica al proyecto toda vez que consideraba que este no cumpliría con el propósito de hacer a los campesinos dueños de las tierras expropiadas, y qué al faltar un factor empresarial dentro de los asentamientos o cooperativas, estas no podrían cumplir con sus metas productivas.

Frente a dichas críticas, contestó el diputado Julio Silva afirmando que si bien no existiría un contrato de compraventa que hiciera las veces de título de propiedad, esto no implicaría una ausencia de título, pues este sería el acta de asignación que la Corporación de la Reforma Agraria vendría a otorgar a los asignatarios, fuesen estos asignatarios individuales o integrantes de una cooperativa: *“Y esta acta se va a inscribir, naturalmente, en el Conservador de Bienes Raíces y tendrá el carácter de título de propiedad”* (Historia de la Ley 16.640, p. 1050).

En la misma intervención, Silva aclaró que el diputado Lorca estaría en lo cierto al decir que el asignatario no sería un propietario soberano en el sentido tradicional. *“No estamos en desacuerdo en los hechos, sino en los conceptos”*:

(...) según nuestro concepto, el propietario y la propiedad están sujetos al cumplimiento de una función social. (...) Nosotros pensamos que el propietario está subordinado a la comunidad y que el Estado, en nombre de ella, debe hacer que cumpla su función social, para lo cual necesita instrumentos legales, a fin de poner término a la propiedad antisocial. Evidentemente, este concepto no se podrá asimilar jamás al que tiene al respecto el Honorable señor Gustavo Lorca, en el sentido de que el propietario es un soberano que puede hacer lo que quiera con sus bienes, en detrimento de la sociedad. En este sentido estamos en desacuerdo (Historia de la Ley 16.640, pp. 1050-1051).

Luego explicó que el modelo cooperativo o de asentamientos tendría como propósito evitar que la tierra de los antiguos latifundios se dividiera en unidades demasiado reducidas (minifundios) y, en consecuencia, poco productivas:

La norma fundamental son las unidades familiares; pero la ley también establece las cooperativas, lo que significa, prácticamente, no dividir la tierra. Respecto de esta materia, muchas personas y entidades que no se caracterizan, precisamente, por apoyar el proyecto de reforma agraria, han argumentado en el sentido de que es perjudicial en muchos casos la división de la tierra.

Por ejemplo, tengo en mi poder una declaración del Partido Liberal, antecesor inmediato del Partido Nacional, como todos sabemos. Respecto al proyecto de

reforma agraria dice lo siguiente: "Resulta extraño que mientras en Estados Unidos, Alemania y Francia se tiende a eliminar el minifundio y la excesiva división de la tierra, por haberse comprobado su absoluta inoperancia para obtener una mayor producción, en Chile se pretenda hacer todo lo contrario." Este argumento, naturalmente, está dirigido en contra de la división de la tierra (Historia de la Ley 16.640, p.1051).

En la sesión del día 6 de Julio de 1966, el diputado Julio Silva prosiguió hablando, retomando la discusión sobre la extensión de los terrenos asignados en función de la propiedad cooperativa, continuó diciendo:

Es importante también dar a conocer la opinión del ingeniero señor Víctor Navarrete publicado en "El Mercurio" del 7 de marzo de presente año. Este profesional dice lo siguiente: "Los economistas, discrepando con los políticos, no han sido nunca partidarios de la parcelación de la tierra, porque el sistema va contra la tendencia mundial, tanto capitalista como soviética y socialista, de formar grandes empresas agrícolas, completamente mecanizadas y trabajando de acuerdo con el progreso técnico para el desarrollo del agro" (Historia de la Ley 16.640, p. 1054).

A esta altura de la discusión es interesante tomar nota que a grandes rasgos están presentes las concepciones que cada partido tenía sobre la propiedad privada: mientras los sectores de derecha se inclinaban hacia una concepción más "civilista" o "romana" de la propiedad, los socialistas por la propiedad colectiva y estatal, la democracia cristiana por la propiedad comunitaria, el Partido Radical, por su parte, se inclinó hacia una postura más privatista de la propiedad, como lo expone a continuación el diputado radical Clemente Fuentealba:

Creemos que nuestra doctrina, la radical, expresa una cosa totalmente diferente. (...) La Social Democracia expresa que, en lo económico, la planificación socialista no presupone la propiedad pública en todos los medios de producción. La planificación socialista es compatible con la existencia de la propiedad privada en ciertos sectores importantes de la producción, por ejemplo, en el artesanado, en el comercio detallista, en las industrias medianas y, principalmente, en la agricultura.

En ese sentido, el diputado Fuentealba consideraba que los asentamientos eran de vital importancia como etapa previa a la distribución final de los predios agrícolas.

(...) Pensamos que los asentamientos son absolutamente indispensables, como un instrumento previo para llegar a la realización completa de la reforma agraria. Son necesarios, porque el obrero agrícola, que ha estado trabajando durante mucho tiempo en forma dirigida, que no ha tenido la oportunidad de pensar ni de hacer las

cosas como él lo estime conveniente, debe tener un período de adiestramiento, de enseñanza, en que se le pueda decir cómo debe dirigirse esta pequeña empresa que será la unidad agrícola familiar. (Historia de la Ley 16.640, p. 1056-1057).

Antes de proceder a la votación respecto del artículo discutido, tomó la palabra el diputado Fernando Ochagavía del Partido Nacional:

Nosotros entendemos la propiedad, en los términos de derecho en que ha sido definida, como la propiedad individual, y no en las formas colectivas o en las formas estatales que imperan en los países marxistas y que han sido repudiadas, repito, por el Presidente de la República. Sin embargo, nos preocupa que en este artículo 62, se plantee la posibilidad de realizar tanto la propiedad individual como la propiedad colectiva, o cooperativa, o la copropiedad. Es conveniente que señalemos la inconsecuencia de una propiedad comunitaria, que prácticamente en ningún país del mundo ha dado resultado, ya que en ella se juntan las personas y los medios de producción. Es decir, si analizamos cómo se disuelve, cómo se liquida una propiedad de esta naturaleza, nos encontramos con que, en su disolución, ella revierte al Estado.

Lo que nos preocupa a nosotros es que este tipo de propiedad se introduzca dentro de la filosofía del proyecto de reforma agraria. En esta materia, reconocemos que en el partido mayoritario hay filosofías en las cuales existen concomitancias, que hemos denunciado, con la filosofía marxista. Los marxistas sostienen el principio de la propiedad colectiva. Sin embargo, la Democracia Cristiana sostiene el principio de la propiedad individual. No me quiero referir a la comunitaria, porque aún no ha podido ser definida en términos que el país la entienda" (Historia de la Ley 16.640, p. 1104).

Frente a estos comentarios se produjo una discusión en la que el diputado Ochagavía criticó duramente las experiencias de colectivización de la propiedad en la Unión Soviética, argumentando que la falta de incentivos de los trabajadores sería uno de los factores decisivos del fracaso de estos modelos. Luego de un acalorado intercambio entre varios diputados, tomó la palabra nuevamente don Julio Silva quien procedió a definir propiedad comunitaria del siguiente modo:

(Se trata de un tipo de propiedad) en la que los trabajadores deben ser dueños en común de los instrumentos de trabajo con los cuales producen. (Esto) es, sencillamente, la culminación de este proceso que se ha desarrollado dentro de la propia economía capitalista y que ha socializado el trabajo y la producción. Actualmente las tierras se explotan de manera colectiva y no en pequeñas parcelas, bajo la forma de propiedad conocida como latifundio u otra modalidad de ese orden, en que la propiedad es individual, pero el trabajo es colectivo. Un grupo de personas se asocia en una sola comunidad de explotación. Este es el fundamento real, práctico, no teórico, que tiene el proceso que hemos llamado comunitario y al que otros pueden dar nombres distintos, porque no interesa el nombre en este caso. Es simplemente la comunidad formada por los trabajadores, quienes únicamente pueden hacerse dueños del fruto de su esfuerzo siendo

propietarios de los instrumentos de producción con los cuales trabajan. Y esto vale lo mismo en la agricultura, en la industria o en cualquiera otra actividad. (Historia de la Ley 16.640, p. 1108).

En la sesión del Senado del 18 de octubre de 1966, el senador Ricardo Ferrando Keun (demócrata cristiano) haciéndose cargo de las críticas esgrimidas por el senador Enrique Curti del Partido Nacional, se pronunció respecto de la caracterización de la propiedad comunitaria propuesta en el proyecto de Reforma Agraria:

La propiedad no se extenderá a nuevos propietarios para producir menos y peor, sino para producir más y mejor, con todo el apoyo y la asistencia del Estado y de la comunidad nacional.

No haremos propietarios para que, si antes vivían en la miseria como campesinos, mañana vivan en la miseria y abandono como propietarios. (...) No queremos tampoco que el campesino de hoy salga de su actual servidumbre para ser mañana siervo de un Estado totalitario en que desaparece la propiedad en todas sus formas y queda un solo patrón y un solo fundo. Esa reforma ha fracasado y no queremos repetir su fracaso en Chile. Otros, en países donde ha gobernado la Democracia Cristiana o el Socialismo Democrático, como ocurre en los países nórdicos, han logrado éxitos espectaculares en la vida agrícola (Historia de la Ley 16.640, p. 1953).

Como ya analizamos en las discusiones que se dieron en la Cámara de Diputados, la postura de la Democracia Cristiana no varía en el Senado, marcando su distancia tanto de la visión individualista de la propiedad, sostenida por la derecha, como de la visión colectivista de la propiedad, a la que califica de totalitaria.

Por otro lado, el senador Julio Von Mühlenbrock del Partido Nacional enfatizó en la necesidad de avanzar hacia un régimen de propiedad privada individual a través de la reforma agraria, de acuerdo con lo que manifestó durante la sesión del Senado el 19 de Octubre:

Los campesinos deben llegar a ser dueños en dominio individual e independiente de sus unidades familiares, aunque se les fije obligación, sin excepciones, de actuar en cooperativas por criterio de la CORA.

No debe prolongarse el sistema de asentamientos descuidando la propiedad individual, pues el hecho de ser dueño, por fin, de un pedazo de tierra —la tierra que soñaron sus mayores, que nunca creyó él poder llegar a conseguir y que ama sobre todas las cosas— será para el campesino el mágico aliciente para responder a la confianza que en él se deposita.

Tanto el Ministro señor Trivelli como el señor Moreno dejaron clara constancia en las Comisiones unidas de que el espíritu de la reforma agraria, su clara filosofía, el

contexto de sus disposiciones, es dar preferencia a la propiedad individual de los campesinos asignatarios.

Prolongar indefinidamente los asentamientos equivaldría a incurrir en el mismo fenómeno que provoca el arriendo. Quien arrienda no tiene interés en cuidar la tierra ni en mejorar y embellecer el predio. Se mueve únicamente por el espíritu de lucro, por el afán de obtener la máxima utilidad. Los asignatarios de tierras, privados del poderoso aliciente de ser propietarios, dejarán de actuar como dueños responsables para convertirse en meros obreros fiscales (Historia de la Ley 16.640, p. 1995).

Posteriormente, el Senador Von Mühlenbrock citó algunas palabras del cardenal Raúl Silva Henríquez, en las que afirma que, conforme a los principios del cristianismo, se debía evitar caer en estatismos, y se debía fomentar la iniciativa privada. A lo que posteriormente añadió:

Si la reforma agraria cubana eliminó toda clase de propiedad, la nuestra persigue lo contrario: redistribuir la riqueza y el ingreso y crear un mínimo de 100.000 propietarios rurales.

(...) La modernización de la agricultura y la creación de nuevos propietarios está profundamente vinculada a la expansión de la industria, a la cual hay que permitirle utilizar toda su capacidad instalada y nuevos mercados que la lleven a ampliarse (Historia de la Ley 16.640, pp. 2012-2013).

Por su parte, el senador Salomón Corbalán, del Partido Socialista (PS), defendía un concepto distinto de propiedad, ya que, debido a las ideas marxistas sostenidas por el PS de aquella época, la propiedad de la tierra estaba asociada a la apropiación, por parte del dueño del fundo, de la plusvalía del trabajo realizado en la agricultura, lo que para el marxismo es la definición de explotación. Por ello, afirmó en su intervención en el Senado que, solo podía considerar como legítima a aquella propiedad individual que tuviese un carácter estrictamente familiar, es decir, aquella que solo fuera trabajada por el jefe de hogar y el resto de los miembros de la familia, prescindiendo de mano de obra externa. Pues solo así no habría explotación, según los principios que defendía. En cuanto a otros tipos de propiedad, distintos de la familiar, Corbalán abogaba por su colectivización y se oponía su subdivisión en unidades cada vez menores:

Asimismo, estimamos que para cumplir los objetivos que he planteado, esa reforma revolucionaria debe mantener empresas agrícolas eficientes, modernas, industrializadas como propiedad de todo el pueblo, como propiedad social. Es ilógico pretender que una reforma agraria debe tener por finalidad esencial la división o redistribución de nuestro país en cuadrillos, en parcelas. Ello, aparte constituir un



absurdo, es un disparate técnico. En la mayoría de los países, se tiende actualmente a la concentración de la propiedad, a fin de utilizar en mayor grado la técnica, aprovechar mejor el suelo, aplicar a su explotación los medios científicos y, en suma, obtener una producción más eficiente (Historia de la Ley 16.640, p. 2040).

En este punto de la discusión, la visión del senador socialista parecía ser la de la propiedad social con autogestión de los campesinos:

(...) debe formarse con estas empresas una forma de propiedad social que lo sea de todo el pueblo. Y debo agregar que ello no debe hacerse sobre la base burocrática consistente en reemplazar al antiguo patrón por el director del Estado, sino por medio de la autogestión de todos los obreros y trabajadores de la empresa, de modo que ellos puedan dirigirla, conducirla, orientarla y, al mismo tiempo, distribuir el producto de la empresa (Historia de la Ley 16.640, p. 2041).

El Senador Corbalán explicó una diferencia entre la propiedad social y la propiedad comunitaria: según sus palabras, la propiedad comunitaria es un tipo de propiedad privada en la que no hay un dominio individual sobre la tierra, sino que es una propiedad común, cuyo dominio es ejercido por quienes trabajan en ella. En cambio, la propiedad social es de todos los habitantes y lo que se concede de ella es el uso (Historia de la Ley 16.640, p. 2052). De lo dicho, se deduce que al referirse a que la propiedad social sería aquella que pertenece a “todo el pueblo”, se entiende que el pueblo está representado en y por el Estado.

Resumiendo todo lo anterior, tras haber analizado las intervenciones de los parlamentarios, nos es posible concluir que las concepciones de cada partido respecto a la propiedad agraria eran considerablemente distintas: El Partido Nacional y el Partido Radical eran favorables a la idea de la propiedad privada individual (con diferencias en ciertos matices y objetivos). Por otro lado, mientras que el Partido Comunista y el Partido Socialista se inclinaban por la colectivización, el primero intentaba lograrlo a través de la estatización de las tierras agrícolas y el segundo a través de la mencionada propiedad social, cuyo uso quedaría en manos de los trabajadores agrícolas para su gestión de forma autónoma. Finalmente, la Democracia Cristiana buscó un término medio entre estas dos posturas (privatización y colectivización) a través del concepto de propiedad familiar y el de propiedad comunitaria, ésta última, siendo un tipo de propiedad privada, es la que

se tiene en forma común entre quienes trabajan el predio agrícola.

#### 4.3. Tratamiento del concepto de Propiedad en la Ley 16.640 de 1967 sobre Reforma Agraria.

Dentro de las novedades que esta nueva ley incorporó, el art. 3 de esta ley establecía como expropiables aquellos predios rústicos cuyo propietario fuese una persona natural y que tuviese una extensión mayor a las 80 hectáreas de riego básico. Así mismo, la ley establecía en su art. 6 que eran expropiables los predios rústicos que pertenecían a personas jurídicas de derecho público o privado siempre que no fueran de una extensión menor a las 80 hectáreas de riego básico y no concurren los demás requisitos de exención. En otras palabras, podemos afirmar que la ley 16.640 cambió la causal de expropiación contemplada en la anterior ley de Reforma Agraria, la ineficiencia productiva, por una nueva causal de expropiación que contemplaba el tamaño de la propiedad.

Por lo anterior, se establecieron como unidad de mensura de la tierra las hectáreas de riego básico, las cuales se calculan multiplicando la cantidad en hectáreas por un coeficiente que se señala en una tabla que venía incorporada en la propia ley. Esto permitió comparar de forma más eficiente los predios que se encontraban en distintas partes del país y que tenían distintas necesidades de riego (Garrido, 1988, p.122). Para ilustrar mejor la idea anterior, tómese en cuenta que no es lo mismo una hectárea de riego básico en la zona norte del país que una hectárea de riego básico en la zona sur.

Los predios expropiados serían entregados a los campesinos para que trabajasen en ellos a través de una estructura llamada asentamiento. Estos asentamientos eran de carácter temporal y tenían como objetivo la capacitación del campesino como propietario-empresario, siendo un paso previo para adquirir la propiedad individual (Garrido, 1988, p.123).

La ley definía a los asentamientos del siguiente modo:

La etapa transitoria inicial de la organización social y económica de los campesinos, en la cual se explotan las tierras expropiadas por la Corporación de la Reforma Agraria, durante el periodo que media entre la toma de posesión material hasta que se destina en conformidad al artículo 67 de la presente ley (Huerta, 1989, p.204).

Por otro lado, el art.66 de la ley establecía que entre los objetivos de los asentamientos estaban:

- 1) Explotar eficientemente las tierras que comprende el asentamiento, mejorando la producción mediante la asistencia que proporciona o aporta la Corporación de la Reforma Agraria.
- 2) Preparar y capacitar a los asentados para que asuman completamente, al término del asentamiento, las responsabilidades de propietarios y empresarios agrícolas.
- 3) Orientar e impulsar el desarrollo de la comunidad, promoviendo la preparación, creación y fortalecimiento de sus cooperativas u organizaciones de base.
- 4) Promover la capitalización de los asentados, procurando que el mayor ingreso que obtengan sea destinado principalmente a este objeto.
- 5) Construir la infraestructura mínima necesaria para el desarrollo de la vida familiar y comunitaria de los asentados y futuros asignatarios, así como la infraestructura necesaria para la normal explotación actual y futura del predio.

Durante el periodo en que duraba el asentamiento, las tierras serían explotadas por medio de las Sociedades de Reforma Agraria (SORA) en la cual habría participación de la CORA por un lado y de los campesinos asentados por el otro. Estos últimos aportarían con su mano de obra, herramientas personales y animales en caso de tenerlos, mientras que la CORA aportaría con facilitar el uso de las tierras, algunos bienes de capital (maquinarias) y asistencia técnica. Por otro lado, las utilidades se repartirían en hasta un 90% para los asentados, quedando el resto para la CORA. El consejo de administración de estas sociedades estaba compuesto por cinco representantes elegidos entre los campesinos y por dos representantes de la CORA (Huerta, 1989, p. 205).

Según señala María Antonieta Huerta en la citada obra "Otro Agro Para Chile", para la Democracia Cristiana, este modelo de asentamiento representaba un prototipo de empresa autogestionaria, tal como reafirma en el siguiente extracto citado:

El asentamiento es una nueva forma de gestión en la empresa agrícola,

distinta de la gestión estatal y de la gestión tradicional de corte individualista. En el asentamiento, los campesinos que habrán de ser dueños de esas tierras tienen la oportunidad de explotarla en forma plenamente responsable, ejerciendo sus derechos y asumiendo desde el inicio del proceso la responsabilidad del manejo y orientación del uso de los recursos productivos (p. 205).

Tras el periodo de duración del asentamiento, que por lo general era de tres años (ampliable a dos años más), se entregaría la tierra a los campesinos ya fuera como propiedad familiar, o como propiedad comunitaria (propiedad cooperativa y copropiedad).

Conforme al artículo 67 el término “unidad agrícola familiar”, estaba definido en el artículo 1 letra h) como:

la superficie de tierras que, dada la calidad del suelo, ubicación, topografía, clima, posibilidades de explotación y otras características, en particular la capacidad de uso de los terrenos, y siendo explotada personalmente por el productor, permite al grupo familiar vivir y prosperar merced a su racional aprovechamiento.

Huerta (1989) señala que esta unidad agrícola familiar, también conocida como propiedad familiar, se trataba de una pequeña empresa agrícola, sin mucha capacidad productiva, por lo que su insuficiencia particular debía suplirse a través de la organización en cooperativas (p. 206).

Por otro lado, tenemos la propiedad comunitaria, la cual podía ser de dos variedades, ya sea aquella que era trabajada personalmente en copropiedad, o aquella explotada por medio de una cooperativa (Huerta, 1989, p. 207).

La ley distinguía entre cooperativas de asignatarios, cooperativas asignatarias de tierra, y cooperativas mixtas.

Las cooperativas de asignatarios eran aquellas que estaban integradas por campesinos a los cuales ya se les habrían asignado las tierras ya fuera en propiedad exclusiva o como copropiedad (Huerta, ibid).

Las cooperativas asignatarias de tierra se encontraban definidas como “propiedad cooperativa” en el art. 1 letra r) como:

aquella que pertenece en común a todos los que la trabajan personalmente, o a una cooperativa formada por éstos, constituyendo una comunidad humana y económica. Cada miembro contribuye con su esfuerzo personal al trabajo común y participa del producto que se obtenga en función de la naturaleza y aporte del trabajo que realice.

Y finalmente, definió propiedad mixta o cooperativa mixta en la letra v) del siguiente modo:

aquella cooperativa de reforma agraria a la que se le asignan tierras en propiedad y cuyos socios son, además, asignatarios individuales y/o en copropiedad.

Haciendo un breve paréntesis en este tema, es relevante plantear acá algunas de las críticas hechas al sistema de asentamientos. Estas críticas, principalmente provenientes de la derecha, se enfocaban en un aspecto económico: de acuerdo con el razonamiento de dicho sector y basándose en el informe de FAO publicado en la revista de la Sociedad Nacional de Agricultura, “El Campesino” N°3, en Marzo de 1968, la inversión del capital para constituir estos asentamientos sería mayor que los resultados obtenidos de éstos. En consecuencia, los asentamientos serían poco viables y productivos, -así lo sostienen Cristóbal Kay y Peter Winn en “La Reforma Agraria en el Gobierno de la Unidad Popular” (1972) publicado en la revista Sociedad y Desarrollo de la Universidad de Chile-, dejando a la CORA en situación de endeudamiento. Ya que la finalidad de los asentamientos, -de acuerdo con dichos autores citados por María Antonieta Huerta en “Otro Agro Para Chile” (1989)-, sería crear una “burguesía agraria” que compitiera con las grandes haciendas en una economía agraria modernizada (p. 256).

María Antonieta Huerta también señala al respecto que:

Se sostiene que es tan improductivo el asentamiento que, si se mide el gasto del Estado por familia asentada este gasto podría descomponerse así: 35% se invierte en el pago de la tierra expropiada, 21% en la infraestructura, 16,5% en el capital de explotación, 15,5% en capital circundante, 9% en

gastos de administración y otros menores, sin que el asentamiento pueda retornar estas inversiones (Huerta, 1989, p. 256).

Esta información es contrastada por Huerta más adelante en el mismo texto citado anteriormente. De acuerdo con la autora, existe un reconocimiento de que los campesinos asentados obtenían mayores ingresos que los campesinos externos al sector reformado, en virtud del sistema de cooperativas. También menciona que hay un consenso entre los autores respecto de que gracias a los asentamientos hubo un aumento de la producción y una mejor utilización de los recursos naturales, pese al alto costo financiero que esto representó para la CORA (Huerta, 1989, p. 257).

Retomando el tema principal de este apartado, respecto al tratamiento que la ley de Reforma Agraria hace del derecho de propiedad, el artículo 16 de la ley, establecía el derecho de reservas, es decir que aquellos propietarios expropiados - por causal distinta al abandono del predio o mala explotación- podían conservar entre unas 80 y 100 hectáreas de riego básico (Huerta, 1989, p.199).

En el artículo 30, la ley excluye del predio rústico a *“animales, maquinarias no adheridas al suelo, herramientas y equipos y otros bienes muebles que puedan separarse de él sin detrimento”* (Huerta, 1989, p.199).

#### 4.4. Efectos sobre el derecho de propiedad en la Ley 17.280 de 1969 (Ley Aylwin)

En el libro “Historia de la Reforma Agraria”, de coautoría de los profesores José Garrido, Cristian Guerrero, y la ingeniera agrónoma María Soledad Valdés, se explica que la Ley Aylwin del año 1969 modificó la legislación de la Reforma Agraria en el tema de la toma de posesión de los predios expropiados. Este proceso era lento, engorroso y burocrático y se prestaba para que los expropiados dilataran la entrega de los predios y demoraran la constitución de los asentamientos.

La ley buscaba establecer un mecanismo rápido para la toma de posesión, ya que originalmente la toma de posesión material requería de una orden judicial,

por lo que los agricultores interponían distintos medios de defensa para evitar las expropiaciones, por dicha vía judicial.

Dentro de las principales disposiciones de esta ley encontramos que: en primer lugar, se permitió que la CORA hiciese la consignación de la parte de la indemnización que debía pagarse al contado, depositando en la Tesorería Comunal, aún cuando el Servicio de Impuestos Internos no hubiese hecho el avalúo del predio. En este caso, era la propia CORA la que realizaría provisionalmente el avalúo del predio.

Los predios rústicos de cualquier extensión y propietario fueron declarados expropiables y de utilidad pública, toda vez que este tipo de predio se tratara de uno que hubiera sido parte de otro que al 21 de noviembre de 1965 hubiera tenido más de 80 hectáreas de riego básicas y se hubiera dividido antes del 28 de julio de 1967.

Se prohibió que se practicaran subdivisiones de los predios rústicos sin la autorización previa de las autoridades. Y se prohibió que el Servicio de Impuestos Internos reclasificara los terrenos expropiables hasta que la expropiación se hubiera perfeccionado.

También entregó a los funcionarios de la CORA la facultad de solicitar al intendente el auxilio de la fuerza pública con facultades de allanamiento y descerrajamiento del predio, excepto por la casa patronal (Garrido, 1988, p.126).

El entonces diputado por la Democracia Cristiana, Andrés Aylwin, hermano de Patricio Aylwin, quien fue el senador que impulsó la referida ley que lleva su nombre, dijo en una entrevista con la Biblioteca del Congreso Nacional (Canal BCNChile) del año 2011, que el contexto previo a la promulgación de dicha norma se trataba de:

Una situación muy simple, triunfa Eduardo Frei, se promulga la ley de Reforma Agraria, pero yo veo en Melipilla, me voy a la notaría, me voy a Buin a la notaría (...)

bueno y veo que a todos los campos los están parcelando, entonces yo les dije: “miren, si aquí ya no va a haber Reforma Agraria si no cortamos esto (...) y entonces ahí salió una ley (la ley Aylwin) que en definitiva la patrocinó el Congreso.

En definitiva, se puede apreciar que acá existe un choque de intereses, que se refleja en dos formas o concepciones distintas de la propiedad, por un lado, los propietarios agrícolas que defendían su propiedad como un derecho de tipo absoluto, y por otro lado la autoridad política de la época que concebía a la propiedad sometida al interés público o sujeto a una función social que la limitaba en cuanto a derecho del propietario.

#### 4.5. Efectos sobre el derecho de Propiedad en la Reforma Constitucional 1967

El 20 de enero de 1967, se publicó la ley 16.615 de Reforma Constitucional, la cual modificó el art. 10 n°10 de la Constitución Política de 1925 del siguiente modo:

Sustitúyese el N° 10 por el siguiente:

10.- El derecho de propiedad en sus diversas especies. La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. **La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes.** Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar. **Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o interés social, calificada por el legislador.** El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. La ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, el que en todo caso fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación, y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado. Cuando se trate de expropiación de predios rústicos, la indemnización será equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieren comprendidas en dicho avalúo, y podrá pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a treinta años, todo ello en la forma y condiciones que la ley determine. (,,) La pequeña propiedad rústica trabajada por su dueño y la vivienda habitada por su propietario no podrán ser



expropiadas sin previo pago de indemnización.

En la redacción del artículo se puede observar la preponderancia de términos como “función social de la propiedad”, “intereses generales del Estado”, “utilidad pública”, “interés social”, etc., todos estos conceptos similares fueron incluidos en referencia a una misma concepción comunitarista de la propiedad, en la que el interés de los propietarios individuales se subordinaba al interés de la sociedad en su conjunto.

En su artículo “El Momento de Mayor Democracia- La democratización del derecho de propiedad en Chile 1967-1973”, el historiador Juan Carlos Gómez Leyton afirma que la modificación del derecho de la propiedad significó *“afectar la principal fuente de poder de las clases dominantes”*. Antes de este cambio constitucional la propiedad privada era considerada inviolable. De acuerdo con cierta concepción naturalista del Derecho, la propiedad privada antecedió a la aparición del Estado. Por tal razón, la interferencia de este sobre dicho derecho debía ser por lo general nula y excepcionalmente mínima.

De acuerdo con el autor, este evento marcó el paso *“de una concepción jurídica política excluyente y centrada en el ‘derecho de propiedad’ a otra centrada en el ‘derecho a la propiedad’*. *Imponiéndose la doctrina de la función social de la propiedad”* (Chonchol et.al., 2017, pp.46).

Así también, esta reforma le entregaba al Estado amplias facultades sobre el dominio de los bienes productivos, subordinándolos al interés de la comunidad nacional, dada su importancia para la vida económica, social o cultural del país. Dentro de dicho interés, la constitución reformada incluía a “la conveniente distribución de la propiedad” y a “la constitución de la propiedad familiar” (Correa Sutil, 2016, pp. 69-70).

Respecto a esta reforma constitucional, Jaime Guzmán, por aquel entonces, el fundador del “Movimiento Gremial” en la Pontificia Universidad Católica de Chile,

escribió en la revista “Fiducia”, que aquella modificaría a tal grado el derecho de propiedad, que éste quedaría desnaturalizado y convertido en una concesión estatal y por tanto sometido al arbitrio del Estado. Guzmán consideraba que esto se trataba de una violación al Derecho Natural y un paso previo para la implantación de un “régimen socialista y totalitario” (Rubio Apiolaza, 2017, p.128).

Otra parte de la oposición señalaba al respecto, que la propiedad no tendría una función social ya que ella, en sí misma, vendría siendo una función social (Huerta, 1989, p.190).

## **5. Proceso de Aceleración de la Reforma Agraria bajo Allende**

Poco antes del triunfo de Allende, la visión de los propietarios sobre los efectos observables de las políticas de Reforma Agraria no eran nada halagüeñas. Como ejemplo podemos ver como expresaban su escepticismo los representantes de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA):

Han transcurrido ya seis años y no se ha resuelto el problema social del campo, no se han hecho nuevos propietarios y se ha impedido al sector privado hacerlo. Se ha perseguido a los propietarios ya existentes, guiándose por una orientación teórica politizada e inadecuada a la realidad nacional que impide mejorar los niveles de vida del hombre del campo. La Reforma Agraria no ha hecho propietarios reales, solo poco más de un centenar ha recibido títulos sobre la casa y cerco. Este proceso frustrado tiene un inmenso costo para el país, que la Sociedad -(la SNA)- se ha hecho una obligación presentar cada vez que ha tenido oportunidad de hacerlo (Garrido, 1988, p. 135).

Por su parte, el programa de gobierno de la Unidad Popular, incluía una serie de cambios en la economía, especialmente respecto de la estructura de la Propiedad. En resumen, planteaban tres áreas: (a) la Propiedad Social: es decir, aquella propiedad que está en manos del Estado más aquella que sería expropiada por éste. Entre la cual tenemos empresas estatales y recursos naturales básicos como la minería del cobre, hierro, salitre, etc.; (b) la Propiedad Privada: esta área contaría con el respaldo del Estado mientras los propietarios garantizaran los

derechos de los trabajadores de salario y condiciones laborales justas.; (c) la Propiedad Mixta: esta área comprende a aquellas empresas que reunían tanto capitales privados como estatales (Huerta, 1989, p. 308).

En noviembre de 1970 asumió la Presidencia de la República, Salvador Allende, quien en materia de Reforma Agraria estaba decidido a impulsar profundos cambios que irían en la dirección de un proyecto que más ambicioso que los objetivos presentados en las etapas anteriores del proceso de Reforma: la “Democracia Social y Territorial Ampliada” (DSTA).

La historiadora María Angélica Illanes en su ensayo *“Liberación y Democracia en la Tierra. Historia y Memoria de la Reforma Agraria- Unidad Popular. Chile, 1971-2012”*, publicado en la recopilación editada por Julio Pinto Vallejos (2014), *“Fiesta y Drama: nuevas historias de la Unidad Popular”*, afirma que la DSTA consistía en la creación de una nueva dinámica social agraria a través del empoderamiento de los asalariados basado en las formas cooperativas de producción y comercialización que detendría la influencia histórica del poder patronal (p. 20).

De acuerdo con el Programa Básico de la Unidad Popular, se buscaba que el pueblo chileno pudiera “tomar en sus manos el poder” y ejercerlo de forma efectiva, para que de tal modo realizara las “transformaciones revolucionarias” que el gobierno buscaba consolidar. Para que esto ocurriese en el contexto del agro, debía haber un traspaso de poder de los antiguos latifundistas hacia los trabajadores asalariados. Dicho poder -afirmaban los partidarios de esta visión- estaba sustentado por la estructura de propiedad de la tierra, y en consecuencia esto es lo que había que transformar para así acabar con la “dominación de la clase terrateniente sobre el campesinado” (Pinto, 2014, pp.18-19).

Durante este periodo destaca la participación de Jacques Chonchol, quien durante el gobierno del presidente Frei fue vicepresidente del INDAP y que, tras distanciarse ideológica y políticamente del gobierno demócratacristiano,

renunciando a su cargo del INDAP en 1969, abandonó el PDC para pasar a ser uno de fundadores del Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU). Con la llegada de Allende al poder, Chonchol asumió la cartera de Ministro de Agricultura.

Chonchol abordó la Reforma Agraria de un modo más radical que sus antecesores ya que era partidario de la aceleración del proceso y que los llamados “asentamientos” pasaran a ser “propiedad comunitaria”, es decir, que según la terminología usada por la ley 16.640, propiedad cooperativa. Esto se debía al concepto que Chonchol buscaba implementar, “la vía no capitalista al desarrollo” (Pinto, 2014, p.28).

Lo anterior se ve reflejado en el propio Programa Básico de la UP, en la que el tratamiento del régimen de propiedad agraria se explica en los siguientes puntos:

- 3) Las tierras expropiadas se organizarán preferentemente en formas cooperativas de propiedad. Los campesinos tendrán títulos de dominio que acrediten su propiedad sobre la casa y el huerto y sobre los derechos correspondientes en el predio indivisible de la cooperativa. Cuando las condiciones aconsejen, se asignarán tierras en propiedad personal a los campesinos, impulsando la organización del trabajo y la comercialización sobre bases de cooperación mutua. También se destinarán tierras para crear empresas agrícolas estatales con tecnología moderna;
- 4) En casos calificados se asignarán tierras a los pequeños agricultores, arrendatarios, medieros y empleados agrícolas capacitados para el trabajo agropecuario;
- 5) Reorganización de la propiedad minifundaria a través de formas progresivamente cooperativas de trabajo agrícola (...) (Pinto, 2014, p.31)

En cuanto a la mencionada alternativa de creación de empresas agrícolas estatales mencionadas en el punto tres de dicho listado, Joaquín Fermandois acusa una tendencia marcada hacia la estatización del agro, ya que, de acuerdo con sus palabras, el ministro Chonchol “desde el primer día se mostró reacio a la propiedad individual”. El motivo sería que, dicho régimen no permitía que el gobierno pudiera realizar “una verdadera planificación agrícola” (Fermandois, 2019, p.144).

En contraposición a esta idea, están las declaraciones del presidente Allende en su discurso del 6 de marzo de 1971 en Talca, titulado “Defenderemos las Fronteras Económicas de la Patria. La Reforma Agraria, hecho irreversible”, entre

las cuales el mandatario pronunció las siguientes palabras:

Hemos dicho y lo haremos, vamos a expropiar 1000 latifundios este año y, de la misma manera lo sostengo, nada tienen que temer los pequeños y medianos agricultores, porque (hacia ellos) tenemos la misma consideración, el mismo respeto y el mismo reconocimiento que para los pequeños y medianos industriales y comerciantes de Chile.

En efecto, el gobierno implementó una política en la que se diferenciaban dos niveles de propiedad: por un lado, estaba la gran propiedad agrícola que propiciaba la dinámica tradicional del patrón de fundo y el trabajador agrícola y, que, por lo tanto, debía intervenir para los fines que se enmarcaban en la mencionada DSTA. Y, por otro lado, estaban la pequeña y mediana propiedad que permanecerían como tales, es decir, sin ser expropiadas, pero que se integrarían al proceso de Reforma Agraria a través de beneficios, tales como asistencia de tipo técnica y mayor capacitación de sus dueños en el trabajo agropecuario (Pinto, 2014, pp.17-18).

Durante esta etapa de la Reforma Agraria también cobró importancia la situación de las comunidades indígenas y las reivindicaciones de estas respecto de tierras que consideraban usurpadas. Según el propio Chonchol, hasta entonces a los indígenas no se les consideraba diferente de otros campesinos. Esta situación cambió con el proceso de aceleramiento de la Reforma Agraria que incluía la “restitución de tierras a los mapuches”. Como resultado, entre diciembre de 1970 y marzo de 1971, se restituyeron a comunidades mapuches más de 150 mil hectáreas de tierra (Chonchol, 2017, p.12), configurándose además una modalidad adicional de propiedad dentro de la Reforma, la Propiedad Indígena.

Esta forma de propiedad se reguló al año siguiente (1972) a través de la ley 17.720 que establece normas sobre indígenas y tierras indígenas. No obstante, lejos de dar una definición conceptual de esta forma de propiedad, el artículo primero de la ley se limita a dar una definición algo más vaga que recoge algunas características de tipo técnicas de estas tierras: en primer lugar, considera tierras indígenas a aquellas que han sido concedidas

**“a título de merced** de conformidad a las leyes de 4 de Diciembre de 1866, de 4 de Agosto de 1874 y 20 de Enero de 1883, **mientras permanezcan en estado de indivisión”**.

Y, en segundo lugar, a aquellas que han sido concedidas

**“mediante título gratuito** de dominio de conformidad con los artículos 4° y 14 de la ley número 4.169; artículos 13, 29 y 30 de la ley número 4.802; artículos 70 al 74 -ambos inclusive- del decreto supremo número 4.111, que fijó el texto definitivo de la ley N° 4.802; artículos 82 y 84 de la ley N° 14.511; la ley N° 16.436 y con las disposiciones legales que las hayan modificado o complementado, **mientras dichas tierras estén indivisas”**.

De dicho artículo, podemos deducir que la propiedad indígena se definía de acuerdo con las siguientes características: a) aquella concedida por el Estado en virtud de un título, ya sea un título de merced o un título gratuito de dominio; b) concedida de conformidad a las normas legales establecidas, y; c) sujetas a la condición de permanecer en indivisión.

Según aclararía Chonchol en entrevista con Claudio Robles, publicada en forma de memorias en 2016 bajo el título “Jaques Chonchol. Un cristiano revolucionario en la política chilena del siglo XX”, respecto del tema de la restitución a comunidades indígenas de tierras reclamadas como usurpadas, la Ley de Reforma Agraria no tenía contemplado dicho objetivo. En consecuencia, la solución aplicada en estos casos era que al expropiar los terrenos correspondientes se verificaba si estos incluían tierras usurpadas, de ser el caso estas tierras eran devueltas a las comunidades que las reclamaban como suyas, quedando el remanente destinado a la construcción de “asentamientos” o a cualquier otro fin contemplado en la Reforma. Si bien, esto significó, en general, un avance para las reivindicaciones de los mapuches de la zona de la Araucanía nunca se pudo restituir el total de tierras usurpadas, pues muchas de estas habían quedado como parte de predios de pequeños y medianos agricultores que no eran afectos a la expropiación (p. 242).

Según María Angélica Illanes, la Reforma Agraria durante esta etapa contemplaba al menos cinco tipos de tenencia de la tierra. Detalla que estas eran:

- a) El ancestral de “comunidad indígena”; b) el tradicional de propiedad privada familiar o individual; c) el tradicional de propiedad fiscal o estatal (0,5%); d) formas cooperativas de tenencia y producción; y e) el área reformada como preparación al modo cooperativo de propiedad de la tierra (2% de los predios). Cinco modalidades entre las que la propiedad privada seguía siendo hegemónica (...) (Pinto, 2014, p. 35).

Esto contrasta con la visión que presenta Fermandois, -y que mencionamos unos párrafos antes-, en la que el estatismo sería una tendencia mucho más dominante dentro de la Reforma Agraria.

Chonchol, por su parte afirma que el gobierno buscaba implementar a fondo la ley de Reforma Agraria vigente (16.640) y que conforme a dicha legislación correspondía constituir los “asentamientos” que eran de carácter temporal, lo que coincidía con otra institución que se creó durante esta etapa: los CERAS (Robles, 2016, p. 223).

Estos CERAS o Centros de Reforma Agraria, junto con otra figura, los CEPROS o Centros de Producción, fueron creados por el gobierno del presidente Allende a través de resoluciones administrativas. Estas formas de organización permitían agrupar varios de los predios expropiados en unidades productivas mayores y así evitar una subdivisión de la tierra en muchas pequeñas unidades que podrían ser poco productivas. También se buscaba a través de esta forma integrar a campesinos afuerinos, a voluntarios, a hombres y mujeres que no estaban de alguna forma incluidos en los modos de tenencia de la tierra, ya mencionados, por centrarse estos principalmente en los inquilinos (Chonchol. 2017, pp. 12-13).

Los CERAS no diferían mucho de los “asentamientos” en el modo de funcionar, ya que eran una suerte de propiedad colectiva y temporal, no obstante, éstos permitían que hubiera mayor igualdad dentro de ellos, ya que sus integrantes contaban con los mismos derechos dentro del consejo administrativo. En cambio, los CEPROS, eran prácticamente propiedad estatal. Se trataba de fincas que el Estado administraba para optimizar la producción agrícola.

Las críticas y acusaciones de inclinación hacia un estatismo de tipo totalizante no se hicieron esperar, no solo por parte de los sectores de la derecha, sino que también del propio PDC. En septiembre de 1971 la Confederación Libertad, controlada por la Democracia Cristiana, sostuvo en una de sus reuniones ampliadas que:

Los campesinos no queremos ser asalariados de nadie, ni del patrón momio que nos ha venido explotando durante generaciones, ni del Estado, cuyo único rostro es el de los burócratas y de los funcionarios políticos. Nosotros queremos ser dueños de nuestro propio destino (...) (Avendaño, 2017, pp. 324-325).

Frente a estas críticas Chonchol insistía que no era el objetivo de la Reforma Agraria la estatización o colectivización total de la tierra. Inclusive, el Partido Comunista, no tuvo tal objetivo en aquel momento.

El Partido Comunista, en general, que yo sepa, aceptaba los principios de la Reforma Agraria tal como eran, y también eran muy realistas, que la tierra en definitiva había que asignársela a los campesinos. En ese sentido no había mucha diferencia (entre Comunistas y Democratacristianos). Con los que tuvimos diferencia fue con ciertos grupos socialistas que querían la colectivización total de la tierra. Y allí, nos oponíamos nosotros y se oponían los comunistas.

Luego afirmó con sus propias palabras que él personalmente no era partidario de dicha colectivización o estatización de la propiedad agrícola, siendo partidario de que los propios campesinos fueran los dueños de sus tierras ya fuera en forma de propiedad cooperativa, como propiedad individual familiar indivisible o como propiedad mixta, y solamente en contadas excepciones se aplicaría una forma de estatización a través de los CEPROS:

Y yo tenía la sensación, siempre la he tenido, de que la principal, la primera aspiración del campesino es tener la propiedad de la tierra; por lo tanto, yo no estaba a favor de la colectivización de la tierra, salvo en casos excepcionales, como era por ejemplo los grandes predios de Magallanes, que tenían muy pocos trabajadores y miles de cabezas de ganado. Allí habíamos inventado otra fórmula, que eran los CEPRO- Centros de Producción Agraria-, porque allí no se explotaba la tierra en forma individual (Robles, 2016, pp. 233-234).



Para 1972, el sector reformado del agro se encontraba organizado en 300 asentamientos, 100 CERAS y 30 CEPROS (Hernández, 2017).

La actitud alarmista del PDC por otro lado, -comenta Chonchol-, se debía en gran medida a que, si bien, al principio, un sector de dicho partido fue cercano en ideas y objetivos con el gobierno de la Unidad Popular, con el tiempo fueron alejándose más de éste y al mismo tiempo acercándose a la derecha -específicamente el Partido Nacional- para luego terminar en abierta oposición al Allendismo. Sin embargo, no era muy sencillo para el PDC oponerse a las medidas de la Reforma Agraria ya que fue durante el gobierno del presidente Frei que se aprobaron las leyes que posteriormente la Unidad Popular buscaba aplicar. Entonces, la acusación de que, a través de los CERAS, el gobierno buscaba colectivizar el agro, era una forma en que los demócratacristianos podían oponerse a la política agraria de Allende (Robles, 2016, pp. 238-239).

La ley de Reforma Agraria que era la única que estábamos aplicando, decía que había ese periodo transitorio, intermedio, que se llamó asentamiento en la época de la Unidad Popular y que después trató de llamarse CERA, con la nueva forma de organización transitoria. Y que después de ese periodo transitorio venía la asignación definitiva de la tierra (...) La verdad es que no estaba planteada la constitución de una agricultura socialista. (...) Una de las variantes era la tierra en unidad económica familiar indivisible por herencia para evitar de nuevo el minifundio. Otro era la propiedad cooperativa. Toda la propiedad (era) cooperativa, pero con huerto familiar para cada uno de los trabajadores. Y otro era un sistema mixto (Robles, 2016, p. 257).

## **6. Situación del agro chileno durante el régimen militar.**

### **6.1. Contexto Sociopolítico.**

En septiembre de 1973, un golpe de Estado pone fin al gobierno de Salvador Allende y al proyecto político de la Unidad Popular. Una junta de gobierno integrada por los comandantes en jefe de las cuatro ramas uniformadas asumió el poder. Esta junta estuvo presidida por el general Augusto Pinochet, comandante en jefe del Ejército, siendo el resto de sus integrantes, el almirante José Toribio Merino de la Armada, el general Gustavo Leigh de la Fuerza Aérea, y el general César Mendoza

de Carabineros de Chile.

El nuevo régimen estuvo caracterizado por su ideología anticomunista y el autoritarismo, lo que en la práctica significó violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos durante este periodo (1973-1989) (Correa Sutil, Et. al., 2001, pp. 280-283).

En lo económico, el régimen militar fue adoptando gradualmente los principios de las escuelas neoliberales de economía, específicamente la Escuela de Chicago. Esto significó un cambio de paradigma, de un Estado productor e interventor en la economía, a un Estado subsidiario (Scheteinegart, 2008, p.1).

En cuanto a la política agraria, si bien Jaques Chonchol, afirma que a partir del golpe de Estado el proceso de Reforma Agraria se detuvo bruscamente (Chonchol, Et al., 2017, p. 15), el autor Oscar Oszlak matiza esta perspectiva en su libro de 2016, "La Trama Oculta del Poder", afirmando que si bien, el régimen militar revirtió en cierto grado el proceso de Reforma Agraria, no se volvió al sistema de latifundio. Es decir, que el proceso de Reforma Agraria, pese al parcial retroceso que pudo haber sufrido, si logró dismantelar significativamente la vieja estructura hacendal que existía antes de la implementación de aquella.

Según sus propias palabras:

(El régimen) forzó el crecimiento de una agricultura de exportación altamente intensiva y estrechamente ligada a los mercados mundiales. De hecho, se fortaleció una nueva clase de empresarios agrícolas, sepultando definitivamente a la tradicional burguesía latifundista (p. 324).

Por su parte, Hugo Villela, en su obra "Saqueo y Exterminio de la Clase Campesina Chilena" (2019), afirma que el régimen militar enfatizó en la recuperación del valor de la propiedad privada individual, a través de lo que denomina "populismo propietario". Es decir, se promovía la idea de que todos fuesen propietarios de tierras, siendo iguales en este sentido. Luego de que la propiedad privada quedara "restaurada", la igualdad en el ámbito productivo vendría

dada a través del mercado, como mecanismo de asignación de recursos (pp.26-27). Evidentemente, lo que la Junta tenía en mente en cuanto a igualdad, es aquella en el sentido legal, y la igualdad de oportunidades en el ámbito económico, distinto a una igualdad material como se planteaba en fases anteriores de la Reforma Agraria.

De acuerdo con Villela, la restauración de la propiedad privada y la implementación del “libre mercado” en la política agraria buscaría por un lado modificar la estructura de las relaciones sociales en el agro, y, por otro lado, buscar el apoyo de una base social más amplia en favor del proyecto neoliberal del régimen (p. 28). Según sus palabras:

Esta cooptación de un estrato del sector reformado hace posible alcanzar un plano de igualdad formal dentro del sector agrario, condición indispensable para la instauración de un libre mercado (p.29)

. Luego agrega, citando un informe del Ministerio de Agricultura de 1974:

Los campesinos del sector reformado tienen como meta el llegar a la posesión material de la tierra, en forma individual en un sistema de propiedad en el cual se establezca claramente la relación de dominio y bajo el cual el dueño podrá disponer del uso y goce y, al mismo tiempo, asumir las responsabilidades inherentes a la posesión de los bienes (p. 30).

## 6.2. Proceso de normalización agraria o “contrarreforma” parcial.

En cuanto a la modalidad de la propiedad privada favorecida por el régimen militar durante esta etapa, por regla general eran las unidades agrícolas familiares y solo excepcionalmente las sociedades agrícolas. Las unidades agrícolas familiares eran favorecidas en primer lugar, porque se ajustaban al “populismo propietario” ya mencionado, es decir, la promoción de la idea de que los campesinos fueran propietarios daría confianza y seguridad a estos para desarrollaran su actividad productiva eficientemente. Y, en segundo lugar, porque fomentaría la creación y consolidación de una clase campesina empresarial (Villela, 2019, pp. 30-31).

Excepcionalmente, encontramos la propiedad agrícola que fue asignada a

sociedades agrícolas. En este caso, el derecho de propiedad privada de los campesinos recaía sobre el paquete de acciones que cada uno tenía a modo de participación en la sociedad. Estos eran libremente intercambiados en el mercado (Villela, 2019, p.32).

En esta etapa comenzó lo que Villela (2019) llama “un gran acto masivo de restitución” de la tierra expropiada (p.33). Del informe citado unos párrafos antes, expone también el siguiente extracto:

A la brevedad posible se regularizará el estado de todos los predios en situación legal y definidas las reservas en los casos que proceda (...) CORA está dando rápida solución al problema de todos aquellos predios cuya expropiación ha sido acordada y que se encuentran en trámites de tasaciones, cumplimiento de sentencias judiciales, determinaciones de reservas, reclamos administrativos y judiciales.

Los predios (menores de 40 HRB<sup>1</sup>) expropiados por cualquier causal, pero que no se han tomado posesión se devolverán a sus propietarios, revocando los acuerdos de expropiación correspondientes en forma inmediata.

En aquellos casos en que el predio (entre 40 y 80 HRB) fue expropiado por otra causal que mala explotación y abandono, será devuelto a sus legítimos propietarios si no hay posesión (Villela, 2019, p.34).

El autor señala que, si bien los principales beneficiarios de este acto de restitución fueron los antiguos propietarios de la tierra, esto no implicó un regreso a la situación de concentración de la propiedad previa al proceso de Reforma Agraria. El nuevo régimen no buscaba un regreso al latifundio, considerado como estático y atrasado, sino que, se propuso continuar con la modernización del agro hacia un capitalismo conducido por un estrato social de “empresarios eficientes” (Villela, 2019, p. 62).

El 27 de Julio de 1976, el diario El Mercurio sostenía en su editorial “Política Estable en la Agricultura”, que las trabas a la división de la tierra manteniendo como límite mínimo las 80 hectáreas de riego básico eran un obstáculo a la incorporación de la agricultura a la economía de mercado, donde “*es evidente que debe imperar la libre comercialización de las tierras*”. Por lo tanto, los predios agrícolas, a juicio

---

<sup>1</sup> Hectáreas de Riego Básico.

del autor de la editorial, tenían que ser capaces de “*adecuarse en calidad y superficie*” a las necesidades de las empresas del sector agrícola sin que hubiese limitaciones “arbitrarias” (Villela, 2019, p. 63).

Por su parte, Claudio Robles y Cristóbal Kay afirman en su artículo “*La Transición del Sistema de Hacienda al Capitalismo Agrario*” (2018) compilado por Iván Jaksic en el Tomo III de “*Historia Política de Chile, 1810-2010*” que con el modelo neoliberal impuesto por los militares dio el impulso final que logró reemplazar el antiguo sistema del latifundio por un capitalismo agrario situado en una economía globalizada.

El capitalismo agrario globalizado se basó en la modernización de los procesos de producción en los emergentes subsectores exportadores, como la fruticultura y la vitivinicultura. Las empresas adoptaron paquetes tecnológicos, sistemas de gestión y estrategias de marketing empleados en agriculturas avanzadas, sobre todo la de California, cuya estructura productiva es similar a la de Chile Central (pp.136-137).

De acuerdo con lo que señalan estos autores, esta modernización fue impulsada y apoyada por el Estado de Chile a través de diversas instituciones dedicadas al ámbito de la innovación y a través de subsidios, es decir, había una intervención del Estado para modernizar la economía agraria encaminándola hacia un capitalismo globalizado. A partir de este proceso se dio origen a una nueva burguesía agraria distinta de los latifundistas de antaño. Esta burguesía se caracterizó por ser mucho más versátil al momento de aprovechar las oportunidades que brindaba la apertura de la economía agrícola al mercado mundial de las exportaciones, mientras que los antiguos latifundistas tuvieron que ajustarse a esta nueva realidad con un poco más de dificultad, habiendo también quienes optaron por vender sus tierras al no tener la capacidad y recursos para competir en este mercado (Jaksic. Et.al., 2018, pp. 137-138).

Como consecuencia de todo esto, el sistema de la propiedad agraria experimentó una transición hacia una privatización y empresarización de las tierras, lo que los autores Kay y Robles denominan capitalismo agrario. Existe, sin embargo,

en este tema, una contraposición de posturas, estando por un lado Cristóbal Kay, quien afirma, junto con Alexander Schejtman, que la transformación del sistema de hacienda al capitalismo moderno habría sido completada al comienzo de los años sesenta. Entre algunos de los argumentos esgrimidos para sostener esta tesis Kay sostiene que hubo un aumento de relaciones salariales entre los dueños y los campesinos, una reducción del número de inquilinos de la fuerza de trabajo en el agro, y una disminución en las asignaciones de tierra a los inquilinos. Por su parte Schejtman sostiene que al encontrarse en descomposición la economía interna de las haciendas, los inquilinos que fueron perdiendo ciertos derechos de tenencia se estaban proletarizando lo que sería indicativo de un proceso de transformación hacia una economía de capitalismo agrario (Bellisario, 2009, p.4).

Antonio Bellisario, por su parte, se opone a esta interpretación ya que, en su visión, para la década de los 60, el Agro no había terminado su proceso de transición al capitalismo, esto porque por un lado seguían existiendo dinámicas sociales precapitalistas al interior de la hacienda, entre ellas la relación jerárquica entre el patrón hacendado y el inquilino. Y, por otro lado, la clase terrateniente seguía manteniendo el monopolio de la gran masa de tierra de buena calidad, ambos factores que le daban a este grupo social un considerable poder económico y político. Dicho autor afirma que la explicación de Kay y Schejtman no abordan cual fue la resolución de la llamada cuestión agraria, es decir la estructura de la propiedad. La tesis de Bellisario es que fue fundamentalmente la propia Reforma Agraria la que permitió que la economía agraria transitara rápidamente desde el sistema hacendal hacia el pleno capitalismo, ya que, en opinión de dicho autor, la Reforma Agraria fue la que resolvió la llamada cuestión agraria, desmantelando la estructura de la propiedad hacendal (Bellisario, 2009, p.4). En palabras del propio Bellisario:

El proceso de Reforma Agraria reestructuró radicalmente la reorganización espacial de la propiedad agrícola del sistema hacendal (...) Destruyó el monopolio virtual de los terratenientes sobre la tierra que impedía de modo significativo la apertura del mercado de tierras y desalentaba la competencia. Esta intervención directa del Estado sobre el sistema de la propiedad agrícola y sobre la estructura espacial agraria resolvió de manera inexorable

la cuestión de la tierra mediante la expropiación de la totalidad del ineficiente latifundio, lo cual destruyó de forma irremediable la base de poder de la clase hacendal precapitalista (Bellisario, 2009, p.5).

El régimen militar devolvió a los antiguos dueños solo el 33% de las tierras expropiadas, ya fueran haciendas completas sin dividir o bien fueran reservas (es decir, aquella porción que los propietarios expropiados tenían derecho a retener y que no excedieran las 80 hectáreas de riego básico).

En 1980, tras aquella etapa que Bellisario llama “la contrarreforma parcial del gobierno militar”, alrededor de unas 46 mil familias de campesinos recibieron dos quintas partes de las tierras expropiadas en el periodo anterior, las cuales fueron asignadas como parcelas individuales. El resto de las tierras fueron transferidas a instituciones públicas o subastadas públicamente (Bellisario, 2009, pp.9-10).

En un artículo anterior (2007.a) titulado “*The Chilean Agrarian Transformation: Agrarian Reform and Capitalist ‘Partial’ Counter-Agrarian Reform, 1964-1980*”, Bellisario afirma que los tres últimos gobiernos estudiados en este trabajo de memoria (el gobierno del presidente Frei, el del presidente Allende y el Régimen Militar) utilizaron la mismas normas legales para implementar sus distintas visiones respecto de la política agraria, variando la interpretación y forma de aplicación de estas normas conforme a dichas visiones. Afirma que, sin embargo, la consecuencia final de las políticas agrarias, que fueron implementadas durante estas tres etapas, fue indudablemente el desarrollo del capitalismo agrario, el desmantelamiento del antiguo sistema de hacienda y el reemplazo de la vieja clase terrateniente por una nueva burguesía empresarial-agraria (p.5).

En el mismo artículo, el autor se pregunta “¿por qué el gobierno militar eligió no devolver por completo los grandes predios expropiados por la Reforma Agraria a sus dueños originales?” (p.17). El régimen, afirma Bellisario, no buscaba el retorno al ‘stato quo’ existente antes de la Reforma Agraria, sino que aceptando el impacto que los gobiernos Demócratacristiano y Socialista infligieron a la vieja clase latifundista, buscaba la creación de una nueva burguesía agraria que tuviera un

carácter progresista en lo económico (p.18).

En el siguiente esquema elaborado por Antonio Bellisario, se detalla la forma en que el Régimen Militar distribuyó la propiedad de las tierras expropiadas durante la reforma agraria:

- Tierras devueltas a los antiguos terratenientes:

En este caso, las autoridades militares argumentaron que la CORA había expropiado indebidamente algunos predios, es decir, sin haber cumplido con la totalidad de los requisitos legales establecidos por las leyes de Reforma Agraria. Por tal motivo, se hizo una revocación de los acuerdos expropiatorios de 1 736 predios comprendiendo un 26% de la tierra expropiada, los cuales fueron restituidos a sus dueños originales (p.18). Posteriormente, el régimen, estimó que en la restitución no se habían incluido las reservas correspondientes a los dueños de 2 176 predios expropiados. Lo que en suma representaba un 7% de la tierra expropiada. En resumen, los militares devolvieron 3 182 225 hectáreas de tierras a sus dueños originales, las cuales representan un 33% de las tierras expropiadas (p. 20).

- Tierra asignada a los campesinos

Las asignaciones hechas a familias de campesinos fueron distribuidas de la siguiente forma:

-Cooperativas. (Representando el 11% de las tierras expropiadas). Tras el golpe de Estado, estas cooperativas fueron disueltas y la tierra distribuida en unidades agrícolas familiares, siendo beneficiadas 6 830 familias. Lo que, por otra parte, dejó a 2 839 familias sin medios de subsistencia, a los cuales no se les ofreció ningún tipo de arreglo laboral o de tierras (p. 20).

-Unidades Agrícolas Familiares. (21% de las tierras expropiadas). Estas fueron asignadas directamente a las familias de campesinos, y fueron conocidas como parcelas y sus beneficiarios, parceleros (p.20).

-Casas y predio circundante. Alrededor de 7 685 familias recibieron un pequeño lote de tierra de aproximadamente 100 metros cuadrados para construir una vivienda.



Estos predios se encontraban adyacentes a las asignaciones en parcelas (UAF) (p. 21).

-Predios vendidos directamente a los campesinos. (8% de las tierras expropiadas). Alrededor de 804 mil hectáreas fueron vendidas directamente a 2 114 familias (p.21).

- Transacciones Legales. En 1978 la CORA fue reemplazada por la ODENA (Oficina de Normalización Agraria) a través del Decreto Ley 2.405. En los años 80, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), institución que había sucedido a la ODENA a partir de 1979, resolvió aquellos casos en que las expropiaciones todavía se encontraban siendo impugnadas en los tribunales, poniendo fin a los litigios por medio de transacciones. En virtud de tales transacciones legales, la mayoría de las tierras expropiadas fueron devueltas a sus dueños originales, quedando una parte en manos del SAG para ser asignadas a los campesinos: 9 322 hectáreas de tierras fueron asignadas a 530 familias por medio de esta modalidad (p. 21).

- Tierras Subastadas

El 16% de las tierras expropiadas, equivalente a 1 560 452 hectáreas fueron subastadas al mejor postor. Estas tierras no fueron ofrecidas a los campesinos locales (p. 22).

- Tierras Trasferidas a instituciones públicas.

Unas 869 221 hectáreas, lo que equivale un 9% de las tierras expropiadas fueron transferidas ya fuera gratuitamente o por un precio nominal a distintas instituciones públicas:

-Fuerzas Armadas y Carabineros. Entre las cuatro ramas uniformadas se recibieron gratuitamente 327 932 hectáreas (3,4 %), siendo el Ejército quien recibió más tierras (200 000 hectáreas) (p. 22).

-CONAF. La Corporación Nacional Forestal (CONAF) recibió gratuitamente 364 347 hectáreas de tierra (3,8%). Durante el final de la década de los 70 y principios de los 80, CONAF privatizó todas estas tierras. Bellisario ejemplifica esta situación tomando como caso de estudio lo ocurrido en la VIII Región (hoy, las Regiones de Ñuble y del Bio-Bio). En esta región la CONAF privatizó 6 518 hectáreas. En la actualidad los predios privatizados por CONAF se encuentran en manos de Forestal

CELCO (antes CELARAUCO), perteneciente al grupo económico Angelini, y en manos de Forestal Mininco, perteneciente al grupo económico de la Familia Matte, dueños también de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC), segundo en la producción de celulosa en Chile. En la actualidad, entre ambos grupos se produce el 74% de las exportaciones de productos forestales (pp. 23-24). -CORFO. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) recibió 10 predios en la IX Región, cerca de Panguipulli. En total estas componían unas 107 914 hectáreas de bosques nativos. En 1988, el régimen militar privatizó estas tierras, siendo subastadas a empresas privadas (p.24).

En resumen, 33% de las tierras expropiadas fueron devueltas a sus antiguos dueños, 41% fue distribuida a los campesinos, principalmente en forma de Unidades Agrícola Familiares (UAF), un 16% fue subastado a empresas e individuos privados y el 9% fue entregado a instituciones públicas sin fines de lucro (p.24).

Antonio Bellisario afirma, que debido a que la restitución de las tierras expropiadas a sus dueños originales solo fue respecto del 33% de dichos terrenos, no podemos hablar de una contrarreforma agraria propiamente, sino que de una contrarreforma parcial. En aquel momento, la CORA, era la dueña legal de los predios del sector reformado. El régimen militar derogó las normas de expropiación contenidas en la ley de Reforma Agraria y disolvió la CORA tardíamente en 1978 recién. Además, de acuerdo con lo que argumenta Bellisario, el destino y la distribución de las tierras expropiadas, en la forma implementada por los militares, no fue muy diferente a lo que diseñaron los demócratacristianos en 1966. La ley establecía que además de la asignación de las tierras expropiadas a los campesinos en unidades familiares, una porción de dichas tierras permanecería en manos de los antiguos dueños en la forma de las llamadas reservas (p.26).

La razón de la naturaleza parcial de la “contrarreforma” agraria, estima el autor, se encuentra en el hecho de que el régimen militar se oponía al antiguo sistema de latifundios por ser obsoleto. Y, en su lugar buscaba implementar un

sistema modernizado de agricultura dominado por una burguesía agraria empresarial. Bellisario, luego procede a citar una intervención del general César Mendoza ante la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), en noviembre de 1973, en la que afirma que: *“las expropiaciones son solo un componente del desarrollo agrícola (...) Consideramos que el latifundio es social y económicamente negativo”* (p.26).

Por otro lado, aquella nueva clase media rural de campesinos asignatarios de parcelas en propiedad se vieron sin la asistencia ni el apoyo estatal al momento de iniciar su producción. En consecuencia, más de la mitad de estos parceleros se vieron forzados a vender sus tierras al no poder competir en un mercado cada vez más dinámico (Bellisario, 2007.b., p.178).

## **7. Conclusiones**

La Reforma Agraria, lejos de ser una etapa homogénea de la historia del pasado siglo XX chileno, fue un proceso complejo y variable que abarcó tres gobiernos de distinto signo político y finalizó con un régimen militar con una tendencia ideológica predominantemente neoliberal. Las políticas de Reforma Agraria fueron nutridas en cada una de sus etapas por distintas ideologías.

La situación previa a la implementación de la Reforma Agraria se caracterizó por la existencia de los latifundios los cuales se encontraban amparados por el concepto liberal-conservador de la propiedad privada individual. En cuanto a la tradición del derecho constitucional, la propiedad privada se entendía como un derecho absoluto y no susceptible de ser gravado o afectado por parte del Estado.

En una primera etapa, podemos mencionar que la Influencia de la Alianza para el Progreso, iniciativa de la administración del Presidente estadounidense John F. Kennedy, fue fundamental para hacer que los gobiernos latinoamericanos -siendo específicamente el caso chileno el que compete analizar en este trabajo- adoptasen políticas y medidas tendientes a la realización de una reforma agraria.

Los objetivos de la Alianza para el Progreso eran a grandes rasgos: la modernización de las economías de América Latina, la mejora de las condiciones de vida de la población, y asegurar la estabilidad de gobiernos democráticos en la región. Esto es, en contraposición al posible surgimiento de gobiernos de inspiración marxista en el continente tras la experiencia de la Revolución Cubana en 1959.

Por otro lado, tampoco se puede pasar por alto la influencia de la Doctrina Social de la Iglesia. Las encíclicas papales *Populorum Progressio* (Juan XXIII) y *Mater et Magistra* (Pablo VI) que hacían énfasis en la Justicia Social y la prioridad del Bien Común por sobre la utilidad exclusivamente individual del derecho de Propiedad, sentaron las bases para que un sector relevante dentro de la propia jerarquía de la Iglesia Católica en Chile tomara partido por la Reforma Agraria.

Conforme a la enseñanza católica, los bienes creados por Dios para todos los hombres deben ser aprovechados equitativamente por todos, esto se refiere en especial al dominio y uso de las tierras en la agricultura. Ello llevó a que el Obispo Manuel Larraín de Talca y el Arzobispo Raúl Silva Henríquez de Santiago llevaran a cabo un experimento de distribución de tierras que tuvo como objetivos incentivar a que el Estado de Chile posteriormente adoptara una política de Reforma Agraria propiamente tal, y, por otro lado, concientizar sobre la idoneidad del modelo cooperativo de propiedad como una alternativa frente al comunismo y el capitalismo.

No se puede obviar tampoco, la idea de modernización del Agro y la creciente necesidad de una economía agraria dinámica que compatibilizara con un mercado internacional cada vez más competitivo. Esto influyó bastante en el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, el cual fue el primer gobierno en aplicar una política de Reforma Agraria propiamente tal, y en dar inicio al largo proceso, que tras dos gobiernos de orientación política diferente y posteriormente una dictadura cívico-militar, culminó en las décadas de los 70 y 80 con las políticas de “normalización agraria” o “contrarreforma parcial”, como lo denomina Antonio Bellisario.

Durante el Gobierno de Jorge Alessandri, -como se ha analizado en este trabajo-, influyeron principalmente la necesidad de modernizar la economía agraria junto con las exigencias de la Alianza para el Progreso, a cambio de las cuales, está

última brindaría apoyo económico a Chile. En esta etapa se estableció que las tierras afectadas por la reforma podían dividirse para constituir unidades de “propiedad familiar agrícola”, o, en otras palabras, parcelas trabajadas directamente por el parcelero y su familia, que permitan al grupo familiar vivir y prosperar con el producto de éstas. De acuerdo con Joaquín Fernandois, estas parcelas de propiedad familiar, en la práctica habrían sido “lotes de explotación individual”, lo que concordaba con las ideas liberal-conservadoras del gobierno en ese entonces, y apuntaba a que la propiedad de la tierra continuara siendo de carácter privada (2019, p.139).

En esta etapa se relativizó la inafectabilidad del derecho de propiedad, ya que se introdujo legalmente el concepto de función social de la propiedad. De todas formas, el concepto de propiedad privada individual persistió durante esta etapa y la expropiación de ésta acarrea la obligación por parte del Estado de indemnizar al dueño en virtud de lo establecido por la constitución de 1925. Sin embargo, en 1963, bajo el gobierno de Alessandri, se reformó la Constitución para facilitar las expropiaciones, permitiendo el pago parcial (10%) de la indemnización y el pago del resto en fecha diferida.

La siguiente etapa de la Reforma Agraria fue la del gobierno demócratacristiano del presidente Eduardo Frei Montalva. En este periodo cambió el enfoque de la Reforma Agraria, de las concepciones liberal-conservadoras del gobierno anterior, por la visión de una nueva forma de economía comunitaria. La idea de modernización y mayor eficiencia en la producción del agro persistieron, pero ahora dicha idea se encontraba orientada hacia el modelo del comunitarismo que proponía la Democracia Cristiana. Conforme a esto, la ley de Reforma Agraria de Frei estableció una etapa transitoria, el asentamiento, el cual en la práctica era una sociedad colectiva (SORA) que se constituía entre los campesinos y la Corporación de la Reforma Agraria. La idea detrás de los asentamientos, además de brindar apoyo técnico y capacitación a los campesinos asentados, era promover la organización de éstos en cooperativas agrícolas, de acuerdo con las ideas del comunitarismo.

Sin embargo, lejos de presentar una idea uniforme sobre en qué consistía una economía comunitarista y que tipo de régimen de propiedad englobaría, dentro de la militancia democratacristiana había distintas posturas y matices. Como ya hemos mencionado en el capítulo dedicado a esta etapa de la Reforma Agraria, había posturas como la de Rafael Moreno, quien buscaba que la propiedad cooperativa conviviera con la propiedad individual, y por otro lado, posturas como la de Jaques Chonchol que favorecía más la propiedad cooperativa, en algunos casos la propiedad estatal y de forma excepcional la propiedad privada individual.

La ley contempló distintas formas de cooperativas: cooperativas de asignatarios, aquellas que estaban integradas por campesinos asignatarios en propiedad individual o en copropiedad; cooperativas asignatarias de tierra, aquellas que pertenecen en común a todos los que la trabajan personalmente; y, las cooperativas, aquellas a las que se le asignan tierras en propiedad y cuyos socios son, además, asignatarios individuales y/o en copropiedad.

Es necesario también señalar que en 1967 el Gobierno de Frei reformó la Constitución consagrando el Principio de la Función Social de la Propiedad, estableciendo una jerarquización por la que el interés de los propietarios en cuanto individuos se subordinaba al interés de la sociedad en su conjunto. Si bien, este principio ya estaba presente en la primera ley de Reforma Agraria del presidente Alessandri, ahora bajo Frei, se le dio rango constitucional. En otras palabras, esto significó un reconocimiento de mayores facultades al Estado sobre el dominio de las tierras, subordinando el derecho de propiedad que recaía en éstas al interés de la nación.

En cuanto a algunos resultados de las políticas implementadas en este periodo, -como ya se ha señalado-, la autora María Antonieta Huerta, si bien reconoce que gracias a la creación de los asentamientos hubo un considerable aumento de la producción agrícola, esto no logró, en esta etapa, compensar la inversión estatal que implicó la constitución de aquellos. En otras palabras, se volvieron poco rentables, y esto le valió grandes críticas al proceso por parte de los sectores opositores a la Reforma.

Durante el gobierno de Allende, el proceso se enfocó en la modificación de la dinámica social agraria por medio del empoderamiento de los campesinos a través de la reestructuración de la propiedad agraria en cooperativas para así socavar el histórico poderío de los latifundistas en la estructura tradicional de la sociedad agraria en Chile, implementando lo que se conoció como Democracia Social y Territorial Ampliada (DSTA). Por otro lado, con Jacques Chonchol como Ministro de Agricultura, el concepto de propiedad y su tratamiento en la práctica se ajustó a la implementación de la “vía no capitalista de desarrollo”. En conformidad con dicha visión, se hizo más énfasis en la propiedad cooperativa aprovechando la organización de los asentamientos, y creando los CERAS (Centros de Reforma Agraria), que eran la agrupación de dos o más predios expropiados que en la práctica funcionaban casi del mismo modo que un asentamiento, difiriendo en tamaño y en que permitían incorporar a todos los campesinos del sector sin importar su anterior estado de inquilinos, afuerinos, voluntarios, etcétera.

También se crearon los CEPROS (Centros de Producción Agraria) que eran verdaderas empresas agrícolas estatales. Sin embargo, estas fueron menores en número, creándose unos 30 CEPROS en contraste a los 100 CERAS y a los 300 asentamientos que hubo en el agro chileno para 1972.

Pese al enfoque ideológico de lucha de clases presente en el discurso de la Unidad Popular, no se observa que el Gobierno de Allende intentara el completo reemplazo de la propiedad privada individual por la propiedad cooperativa, y mucho menos proponer un estatismo agrícola generalizado, sin perjuicio de los contados casos de granjas estatizadas o CEPROS. Esto queda evidenciado en el señalado hecho de que, durante esta etapa de la reforma, convivieron cinco tipos de propiedad entre los cuales el que seguía siendo la regla general era la propiedad privada. Anecdóticamente el único sector que presionaba para que se hiciera una mayor estatización en el Agro era el Partido Socialista, en contraste con el Partido Comunista que no se distanció mucho del objetivo de la Democracia Cristiana en cuanto a que la Reforma Agraria debía ser un proceso que permitiera la distribución de la tierra a quienes la trabajaban, es decir, a los propios campesinos asentados.

Por otro lado, en este periodo, el gobierno se preocupó de atender a las reivindicaciones de las comunidades indígenas, principalmente del pueblo Mapuche, respecto de tierras que consideraban usurpadas. En 1972 se reguló la propiedad indígena a través de la ley 17.720. donde, en resumen, la definió como aquella que le había sido concedida a las comunidades indígenas por el Estado en virtud de un título, -ya fuera un título de merced o un título gratuito de dominio-; de conformidad a las normas legales establecidas, y sujetas a la condición de permanecer en indivisión.

Tras el golpe de Estado de 1973, vemos un retorno a la primacía de la propiedad privada en lo ideológico. Sin embargo, esta propiedad privada distó del modelo tradicional del latifundio, más bien se trataba de favorecer un tipo de propiedad privada que, -conforme a las ideas neoliberales del nuevo régimen-, fuera más dinámica, productiva y comercializable en un mercado cada vez más abierto al ámbito internacional.

Por ello, en lugar de hablar de contrarreforma agraria, lo que se produjo -en palabras de Antonio Bellisario- fue una contrarreforma parcial, porque en la práctica, los militares aprovecharon la estructura de los asentamientos y las tierras ya expropiadas para “completar el proceso de distribución de las tierras”, dividiendo los asentamientos en parcelas que fueron asignadas en propiedad privada a una parte de los campesinos asentados.

Discursivamente se promovía la idea de que los campesinos fueran propietarios de sus tierras (populismo propietario). Por otro lado, el régimen excluyó de este proceso a aquellos asentados que habían sido abiertamente partidarios del gobierno de Allende los cuales habían sido expulsados de los asentamientos al momento de que los militares tomaron el control de éstos.

También se excluyó arbitrariamente a 2839 familias que no recibieron las tierras asignadas tras la división de los asentamientos y disolución de las cooperativas, dejándolas sin medios de subsistencia. En cuanto a los llamados parceleros, aquellos que recibieron parcelas o unidades agrícolas familiares en propiedad, al no contar con el apoyo técnico y económico para comenzar su



producción, fueron incapaces de competir con las grandes empresas agrícolas y se vieron en la necesidad de vender sus parcelas, terminando estas en manos de tales empresas de agricultura o en manos de empresas forestales.

Como conclusión, y respondiendo a la pregunta formulada al comienzo de este trabajo, -es decir, *¿Cuál fue la evolución del concepto de propiedad agraria a lo largo del proceso y cuáles fueron las ideas, doctrinas, o concepciones políticas y sociales que sustentaron las distintas formas de entender la propiedad en el ámbito de la agricultura?*-, podemos afirmar que, tras analizar los aspectos históricos, legales y políticos que se han tratado en esta memoria, en cuanto a lo que el proceso de Reforma Agraria se refiere, este se caracterizó por la diversidad de ideologías que la inspiraron y los distintos gobiernos que la encausaron, desde un gobierno de corte liberal-conservador (Jorge Alessandri), uno demócratacristiano (Eduardo Frei Montalva), un gobierno socialista (Salvador Allende), y finalmente concluyendo con una parcial contrarreforma tras el golpe de Estado de 1973 y el subsecuente régimen militar de ideología anticomunista y neoliberal.

Así mismo, el concepto de Propiedad aplicado a nivel político y legal durante cada una de las etapas de la Reforma Agraria fue cambiando en concordancia con la ideología o serie de ideologías y doctrinas dominantes durante aquellas etapas.

En un punto inicial, antes de la implementación de la Reforma encontramos el antiguo sistema de los latifundios, posteriormente con la primera ley de reforma agraria se siguió prefiriendo la propiedad privada aunque acentuando su función social, luego con la ley 16 640, se proponía la propiedad cooperativa en coexistencia con la propiedad individual o familiar, y bajo la UP se siguió con el esquema previo aunque se tendió a favorecer con más énfasis la propiedad cooperativa y en algunos casos se establecieron granjas de propiedad estatal (CEPROS).

Tras el ascenso de los militares al poder, hubo una reversión hacia la propiedad privada individual, aunque de forma distinta a la situación inicial ya que no se regresó a los latifundios, sino que las tierras expropiadas durante la Reforma Agraria solo fueron parcialmente devueltas a través de las llamadas reservas. El resto de los predios fueron asignados al segmento de inquilinos que se benefició al recibir

parcelas, o bien subastados públicamente o destinados a las Fuerzas Armadas o a otras instituciones públicas que posteriormente también transfirieron dichos predios a privados.

En consecuencia, la dinámica del agro cambió, pasando de los latifundios, caracterizados como improductivos, a nuevas agroindustrias altamente productivas y que tienen que competir en un mercado internacionalizado.

Los hacendados de antaño perdieron la relevancia social, económica y política que tuvieron antes de la Reforma, dando paso a empresas o sociedades comerciales y a una nueva clase de empresarios del agro.

Por su parte, los trabajadores agrícolas, al verse despojados de la tierra como medio de subsistencia, ya sea porque no fueron parte de los que recibieron parcelas en asignación, o ya sea porque habiendo sido asignatarios de dichas parcelas se vieron en la necesidad de venderlas, no tuvieron mayor opción y generalmente terminaron proletarizándose al solo contar con su fuerza laboral como medio de subsistencia.

## 8. **Bibliografía**

- Alessandri R., Jorge. (1962), *Mensaje de S.E. el Presidente de la República al Congreso Nacional, al inaugurar el periodo ordinario de sesiones- 21 de Mayo de 1962*. Imprenta del Servicio de Prisiones. Santiago, Chile. Digitalizado en Memoria Chilena. [Url: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-10057.html>]. Consultado: 04 de Enero de 2020.
- Alianza Para el Progreso. (1961), *Documentos Básicos*, Punta del Este, Uruguay. Digitalizado en Memoria Chilena. [Url: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-8789.html>]. Consultado: 04 de Diciembre de 2019.
- Avendaño, Octavio. (2014), *Los Partidos Frente a la Cuestión Agraria en Chile, 1967-1973*. Revista de Ciencia Política (Universidad de Chile). Vol. 52 n°1. Santiago, Chile.
- Avendaño, Octavio. (2017), *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973- Representación de Intereses, Gradualismo y Transformación Estructural*. LOM Ediciones, Santiago, Chile.
- Bellisario, Antonio, (2007.a), *The Chilean Agrarian Transformation: Agrarian Reform and Capitalist 'Partial' Counter-Agrarian Reform, 1964-1980. Part 1: Reformism, Socialism and Free-Market Neoliberalism*. Journal of Agrarian Change. Vol. 7. No.1. Enero. Blackwell Publishing. Ltd. Oxford, Reino Unido.
- Bellisario, Antonio, (2007.b), *The Chilean Agrarian Transformation: Agrarian Reform and Capitalist 'Partial' Counter-Agrarian Reform, 1964-1980. Part 2: CORA, Post-1980 Outcomes and the Emerging Agrarian Class Structure*. Journal of Agrarian Change. Vol. 7. No.2. Abril. Blackwell Publishing. Ltd. Oxford, Reino Unido.
- Bellisario, Antonio. (2009), *La Cuestión de la Tierra y la Transición Chilena al Capitalismo Agrario*. Revista Problemas del Desarrollo. Vol. 40. No.156, enero/marzo. Ciudad de México, México.
- Bengoa, José. (1990), *Historia Social de la Agricultura Chilena- Tomo II, Haciendas y Campesinos*. Ediciones SUR, Colección Estudios Históricos. Santiago, Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (14 de marzo de 2011) *Entrevista a Andrés Aylwin, La Reforma Agraria. Contenido compartido de Youtube*. [Archivo de Video] Recuperado de: [<https://www.youtube.com/watch?v=51tyCNnhCwA>]
- Boetsch, Eduardo. (1998), *Recordando con Alessandri*. Universidad Nacional Andrés Bello. Santiago, Chile.

- Chonchol, Jacques. Et al. (2017), *Monde Diplomatique- Reforma Agraria*. Editorial AÚn Creemos en los Sueños. Santiago, Chile.
- Conferencia Episcopal de Chile. (2017), *Iglesia Católica, precursora de la reforma agraria*. Artículo en línea. [Url: [http://www.iglesia.cl/detalle\\_noticia.php?id=33920](http://www.iglesia.cl/detalle_noticia.php?id=33920)] Consultado: 28 de Noviembre de 2019.
- Correa Sutil, Sofia. Et al. (2001), *Historia del Siglo XX Chileno: Balance Paradojal*. Editorial Sudamericana. Santiago, Chile.
- Correa Sutil, Sofia. (2005). *Con las Rendas del Poder- La Derecha Chilena en el siglo XX*. Editorial Debolsillo. Santiago, Chile.
- Correa Sutil, Sofia. (2016). *Mutación Constitucional vía reforma: una mirada histórica*. Revista Anales. Séptima Serie N°10. Santiago, Chile.
- Correa Sutil, Sofia. (2017). *Los Expropiados*. Revista Anales. Séptima Serie N°12. Santiago, Chile.
- Fernandois Vöhringer, Arturo. (2010). *Derecho Constitucional Económico, Tomo II. Regulación, Tributos y Propiedad*. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Fernandois, Joaquín. (2019). *La Revolución Inconclusa- La izquierda chilena y el Gobierno de la Unidad Popular* (Tomo 2). Centro de Estudios Bicentenario. Santiago, Chile.
- Garrido, José (Edit.). (1988). *Historia de la Reforma Agraria en Chile*. Editorial Universitaria. Santiago, Chile.
- Garrido, Pablo. (2012). *"Revolución en Libertad". Concepto y programa político de la Democracia Cristiana chilena, 1958-1964*. Documento de Trabajo N° 2, Programa de Historia de las Ideas Políticas en Chile. Diciembre. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- Hernández, Mario. (2017). *Chile: a 50 años de la Reforma Agraria*. Artículo en línea. [Url: [http://www.biodiversidadla.org/Documentos/Chile\\_a\\_50\\_anos\\_de\\_la\\_Reforma\\_Agraria](http://www.biodiversidadla.org/Documentos/Chile_a_50_anos_de_la_Reforma_Agraria)] Consultado: 24 de Febrero de 2021.
- *Historia de la Ley 16.640*. Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago, Chile.
- Huerta, María Antonieta. (1989), *Otro Agro Para Chile- La Historia de la Reforma Agraria en el Proceso Social y Político*. Ediciones Centro de Investigaciones Socio-Económicas de la Compañía de Jesús (CISEC-CESOC). Santiago, Chile.

- Instituto de Promoción Agraria- INPROA. (1973), *Reforma Agraria de la Iglesia en Chile*. Inproa. Santiago. Chile. Digitalizado en Memoria Chilena [Url: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-9101.html>]. Consultado: 04 de Diciembre de 2019
- Jaksic, Iván. Et. al. (2018), *Historia Política de Chile, 1810-2010. Tomo III, Problemas Económicos*. Fondo de Cultura Económica. Santiago, Chile.
- Larraín, Manuel. (1962). *Un gran capítulo de Mater et Magistra: el desarrollo*. Revista Mensaje N°112. Septiembre. Santiago. Chile.
- López, Eduardo. (2001). *La estrategia de la reforma agraria de la Iglesia Católica chilena. 1962-1967*. Contribuciones Científicas y Tecnológicas. Área Ciencias Sociales y Humanidades. USACH. N°127. Mayo. Santiago. Chile.
- Moreno, Rafael. (2013, Julio) *Rafael Moreno y la reforma agraria: “Permitió la modernización de la agricultura chilena”* [Entrevista realizada por Juan Pablo Cárdenas]. Recuperado de <https://radio.uchile.cl/2013/07/18/rafael-moreno-y-la-reforma-agraria-permitio-la-modernizacion-de-la-agricultura-chilena/>
- Oszlak, Oscar. (2016), *La Trama Oculta del Poder. Reforma Agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973*. LOM Ediciones. Santiago, Chile.
- Pablo VI. (1967). *Populorum Progressio*. Digitalizado en Página Oficial del Vaticano. [Url: [http://www.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf\\_p-vi\\_enc\\_26031967\\_populorum.html](http://www.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html)]. Consultado: 31 de Enero de 2020.
- Pinto, Julio, et al. (2014). *Fiesta y Drama. Nuevas historias de la Unidad Popular*. LOM Ediciones. Santiago, Chile.
- Robles Ortiz, Claudio. (2016). *Jacques Chonchol. Un cristiano revolucionario en la política chilena del siglo XX*. Ediciones Universidad Finis Terrae. Santiago, Chile.
- Rubio Apiolaza, Pablo. (2017). *La Reforma Agraria entre 1967 y 1970: cambio estructural, debate político y conflicto social*. Reforma Agraria Chilena. 50 años, Historia y Reflexiones. Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago, Chile.
- Ruiz-Tagle, Pablo. (2017). *Apuntes sobre la función social de la propiedad y la reforma agraria en Chile*. Revista Anales. Séptima Serie N°12. Santiago, Chile.
- Salas, Francisca. (2016, 10 de Octubre). *La reforma agraria de la jerarquía católica chilena : una lectura socio-política sobre el catolicismo institucional entre 1958 y 1964*. Revista Nuevos Mundos. [Url.

<https://journals.openedition.org/nuevomundo/69693#bodyftn46>] Consultado: 28 de Noviembre de 2019.

- Smith, Peter H. (1999) *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. Oxford University Press.
- Schteinegart, Daniel. (2008) *Cambios socioeconómicos a partir de la década del '70: los casos de Argentina y Chile*. Revista Política Latinoamericana, noviembre. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Villela, Hugo. (2019) *Saqueo y Exterminio de la Clase Campesina Chilena. La Contra Reforma Agraria del régimen civil y militar, 1973-1976*. LOM Ediciones. Santiago, Chile.