

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT WASHINGTON, D. C. 20523 <b>BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET</b>	FOR AID USE ONLY <i>Batch # 18</i>
---	---------------------------------------

1. SUBJECT CLASSIFICATION	A. PRIMARY Agriculture	AE10-0000-G516
	B. SECONDARY Agricultural economics--Chile	

2. TITLE AND SUBTITLE  
 The politics of structural change in Latin America, the case of agrarian reform in Chile

3. AUTHOR(S)  
 McCoy, T.L.

4. DOCUMENT DATE 1969-1970	5. NUMBER OF PAGES 51p. + 22p.	6. ARC NUMBER ARC CI301.35.M131a
-------------------------------	-----------------------------------	-------------------------------------

7. REFERENCE ORGANIZATION AND ADDRESS  
 Wis.

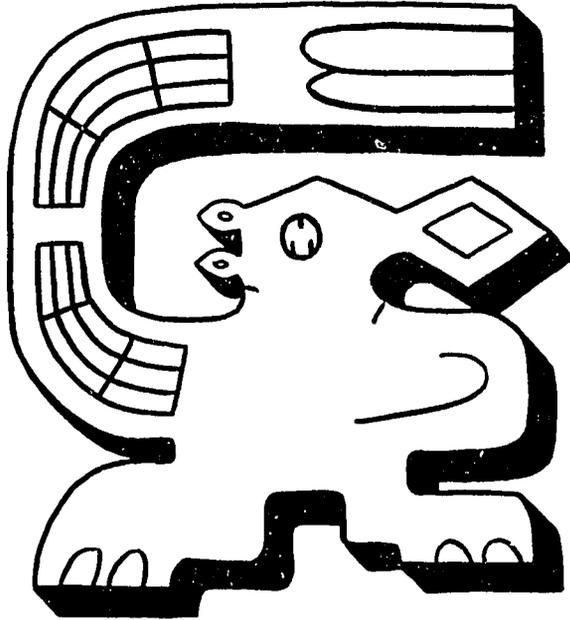
8. SUPPLEMENTARY NOTES (*Sponsoring Organization, Publishers, Availability*)  
 (In Land Tenure Center research paper no.37; and Am.Latina, v.13, no.2/3, p.30-50)  
 (In English and Spanish)

9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER PN-RAA-797 (Eng.) PN-RAB-041 (Sp.)	11. PRICE OF DOCUMENT
12. DESCRIPTORS Chile Land reform Political aspects Organizational theory	13. PROJECT NUMBER
	14. CONTRACT NUMBER CSD-2263 211(d)
	15. TYPE OF DOCUMENT

*CSO-2225-1 (1/1/67)*

LTC Reprint No. 87-S



La Reforma Agraria Chilena:  
Un Análisis Político  
del Cambio Estructural

by Terry L. McCoy

LAND TENURE CENTER  
University of Wisconsin-Madison  
53706

---

## La Reforma Agraria Chilena: Un Análisis Político del Cambio Estructural

---

*Terry L. McCoy\**

Hace unos 12 años se comenzó a considerar seriamente en América Latina la posibilidad de reformas socio-económicas. Este movimiento reformista se debía en parte a la desilusión con respecto a los métodos convencionales para desarrollo económico y en parte a la creciente agitación de las clases sociales bajas. La revolución cubana dió nuevos impulsos a la alternativa reformista. El triunfo de Castro impulsó a los Estados Unidos a abandonar la política tradicional de "status quo" y comenzar a urgir a Latinoamérica a revisar sus asuntos. El movimiento reformista fué formalizado en 1961, cuando los Estados Unidos y los países latinoamericanos (con excepción de Cuba) firmaron la "Carta de Punta del Este", creando la Alianza para el Progreso. Mediante los programas propuestos en la "Carta", América Latina debía reformarse, evitando de ese modo una revolución violenta y Marxista.

En 1961 en la mayor parte de América Latina la sociedad era predominantemente rural y el sector rural estaba controlado por unos pocos latifundistas. Más del 50% de la población era rural, y según una estimación, el 90% de la tierra pertenecía a un 10% de los propietarios.<sup>1</sup> Por este motivo era necesario que la Alianza para el Progreso se consagrara a la reforma agraria. De acuerdo a la Carta de Punta del Este, la Alianza pretendía fomentar una extensa reforma agraria, que condujera a una transformación efectiva de los sistemas de tenencia de tierras.<sup>2</sup> La Alianza popularizaba un hecho posiblemente inevitable. Al

---

\* Profesor Asistente de Ciencia Política de la Universidad de Ohio State. El autor quiere reconocer la ayuda financiera del programa "Fulbright-Hays", de la Universidad de Ohio State, y del Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin. Esta ayuda facilitó 15 meses de investigaciones en Chile en 1966 y 1967 y un mes más en 1969. Las opiniones del artículo, que es parte de un trabajo más amplio sobre la reforma agraria chilena, son del autor.

1 Estimación de concentración de tierras, según Thomas F. Carroll, "Estructura agraria y distribución de los recursos", en *Reformas agrarias en la América Latina*, editado por Oscar Delgado (México: Fondo de Cultura Económica, 1965), página 54.

2 Véase Título 1, Número 6 de la Carta. Para los antecedentes de la Alianza y la reforma agraria véase "¿Existe una presión externa para lograr la reforma?", *Ibid.*, páginas 354-370.

mismo tiempo, establecía un procedimiento por medio del cual estos países debían demostrar serias intenciones de reforma para obtener la ayuda financiera de los Estados Unidos. Una prueba generalmente aceptada para estos fines era la legislación de alguna ley de reforma agraria. El apéndice 1 muestra que en todos los países latinoamericanos (excepto Argentina y Uruguay) en los que no había habido reforma agraria previa al año 1961 pronto se promulgaban leyes interpretadas generalmente como "reformistas".

Resultó más fácil promulgar leyes que establecer programas concretos de reforma. La clave para una reforma agraria es la redistribución de tierras, tomándolas de la minoría y entregándoselas a las masas campesinas. Como dice Huntington, la reforma agraria "... no sólo significa aumentar el bienestar del campesino, sino que también incluye una redistribución fundamental de poder y status y una reordenación de las relaciones sociales básicas existentes entre el terrateniente y el campesino."<sup>3</sup>

Los obstáculos políticos para un programa de redistribución de tierras, amplio y al mismo tiempo no revolucionario, son enormes. Aquellos pocos que corren el riesgo de perder tierras, tienen un poder político desproporcionado. Hacia el año 1969 pocas naciones latinoamericanas habían efectuado una redistribución efectiva de sus tierras (véase Apéndice 1). En un estudio efectuado por el Congreso de los Estados Unidos, se concluye que la meta de la Alianza de una reforma agraria, es para la mayoría de los países la meta más difícil de alcanzar.<sup>4</sup> Generalmente, los gobiernos latinoamericanos evitaron una confrontación directa con los latifundistas, pero al mismo tiempo deseaban dar la impresión de reforma; para este fin fomentaban la colonización de tierra fiscales, saneaban títulos, y daban crédito y asistencia técnica a pequeños propietarios. Como tales programas no conducen a una redistribución fundamental de poder se crearon dudas en relación a la posibilidad de una reforma agraria pacífica y efectiva. En 1967 líderes del hemisferio formalmente abandonaron el compromiso de una reforma agraria como requisito para el desarrollo en América Latina.<sup>5</sup>

Los dos países latinoamericanos no revolucionarios, que desde 1961 se comprometieron a una reforma agraria trascendental, fueron Chile y Venezuela. El objeto de este artículo es analizar los factores que parecen ser importantes en el caso chileno. En el más amplio sentido de la palabra, este es un estudio "político", ya que estudia el proceso de decisiones del estado de redistribuir propiedad y poder entre grupos sociales.

---

<sup>3</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), páginas 208-299.

<sup>4</sup> U.S., Congress House, Committee on Government Operations, *A Review of the Alliance for Progress Goals*, 81st Congress, 1st Session, página 6.

<sup>5</sup> En la reunión de presidentes del hemisferio, llevada a cabo en Punta del Este en 1967, la reforma agraria fue clasificada como instrumento optativo de la política agrícola. Véase U.S. Department of State, "Declaration of the Presidents of America, Punta del Este Uruguay, April 14, 1967" en *Commitment for Progress: The America's Plan for a Decade of Urgency*, Inter-American Series 93 (May 1967), página 19.

### Antecedentes del caso chileno.

En la opinión de algunos, la reforma agraria en Chile se originó con la creación de la Caja de Colonización en 1928. Sin embargo, esta organización representó sólo una débil tentativa, que no colocó más de 4.206 familias en los 34 años de su existencia.<sup>6</sup> Bajo la presidencia de Dn. Jorge Alessandri, y hacia fines de la década del 50, se comenzó a discutir seriamente una reforma agraria. Alessandri, de ideología conservadora, firmó una ley de reforma agraria en 1962. Básicamente, esta ley era un producto de las demandas de la Alianza para el Progreso y de la presión izquierdista (Socialista y Comunista) y de la clase media (Radical y Demócrata-Cristiana). Estos partidos políticos esperaban conquistar el apoyo del campesino que comenzaba a interesarse por asuntos políticos. Pese al escaso éxito obtenido (solamente 1.066 familias recibieron tierras<sup>7</sup>) el gobierno de Alessandri creó instrumentos legales para una reforma agraria.

Durante la campaña electoral de 1964, los dos candidatos principales criticaron la timidez de Alessandri y prometieron expropiar grandes fundos con el fin de repartir las tierras entre los campesinos.<sup>8</sup> Era obvio que cualquier que fuera el candidato vencedor, el sistema tradicional de tenencia de la tierra, en el cual el 78,5% de la superficie total, apta para la agricultura, estaba en manos del 6,0% de los fundos,<sup>9</sup> sería desafiado.

Durante su campaña, Eduardo Frei, quién resultó el candidato triunfador, prometió repartir tierra a 100.000 familias campesinas, más o menos un tercio del total sin tierra, antes del término de 1970. Para poder alcanzar esta meta, en 1965 presentó al Congreso un proyecto de ley sobre una reforma agraria más radical. Además propuso con éxito una reforma a la Constitución que liberalizaba considerablemente los sistemas de pago del Estado por las propiedades expropiadas para los fines de la Reforma Agraria. El nuevo proyecto, que se promulgó Ley en julio de 1967, se benefició con esta reforma a la Constitución, y estableció que la compensación por tierras expropiadas constaría de una pequeña suma al contado, con el saldo pagadero a largo plazo en bonos de bajo interés y con una clausula que proveía un aumento parcial para compensar la inflación. Esta Ley también legalizaba la expropiación de fundos de más de 80 hectáreas regadas en el fértil Valle Central o su equivalente en otras regiones del país. Finalmente, la nueva Ley estipulaba una fase transitoria entre expropiación y distribución, durante la cual la propiedad sería administrada por campesinos, bajo la supervisión del Estado; además, posibilitaba una fundamental distribución de tierras en base colectiva o comunitaria.<sup>10</sup>

---

6 William C. Thiesenhusen, *Chile's Experiments in Agrarian Reform* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1966), página 36. Solamente el 15% fue asentado en el Valle Central donde la concentración tierra era la más severa.

7 CIDA, *Chile: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola* (Santiago: Comité-Interamericano de Desarrollo Agrícola, 1966), página 204, posteriormente denominado Informe CIDA.

8 Véase Ruben Corvalan V., para un resumen de los programas electorales de Frei y Allende, "Dos hombres, dos programas," *Ercilla*, XXX, N.º 1514 (27 de Mayo de 1964), páginas 8 y 9.

9 Informe CIDA, página 43.

10 Véase República de Chile, *Ley de reforma agraria: Ley N.º 16.640* (Santiago: Editorial Nascimento, 1968).

El gobierno de Frei no esperó la promulgación de la nueva Ley para comenzar a implantar la reforma agraria. Utilizó legislación existente y agencias para distribuir tierras en 1965 y 1966. Sin embargo, el gobierno no va a alcanzar su meta original de haber asentado 100.000 nuevos terratenientes hacia 1970. Hasta el 24 de junio de 1969, la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) había expropiado 928 fundos con 23.000 familias de campesinos y una superficie de 2.300.000 hectáreas.<sup>11</sup> A pesar de que no se alcanzará la meta prometida durante su campaña electoral, el gobierno del presidente Frei está causando un impacto en el sector rural de Chile. Cuadro 1, que comprende todo el país, muestra que un porcentaje importante de tierras irrigadas en la Zona Central (desde Coquimbo al norte hasta Ñuble al sur) ya ha sido expropiado.<sup>12</sup>

CUADRO 1  
Relación entre la Superficie de Riego del  
País y Las Tierras Expropiadas  
(31 de marzo de 1969)

Zona de CORA	Superficie de Riego Total (Hectáreas)	Superficie de Riego Expropiada (Hectáreas)	Relación porcentual %
I	43.947	106,5	0,2
II	110.498	28.575,8	25,2
III	89.350,7	27.645,8	30,9
IV	240.490,7	30.630,6	12,7
V	269.531,7	34.935,9	12,9
VI	416.247,5	57.133,2	13,7
VII	267.908,3	21.085,7	7,8
VIII	40.324,4	901,8	2,2
IX	84.906,1	3.308,4	3,8
X	—	—	—
XI	—	—	—
<b>TOTAL</b>	<b>1.563.204,4</b>	<b>204.123,7</b>	<b>13,1</b>

Fuentes: "Superficie de Riego Total" es de CORA, Cuatro años de reforma agraria (Santiago: Corporación de Reforma Agraria, 1968), p. 25. "Superficie de Riego Expropiada", es de CORA, "Predios Expropiados" hasta 31 de marzo de 1969.

11 Conferencia de prensa de Rafael Moreno, Vice-Presidente de CORA, en El Mercurio, 25 de junio de 1969, página 30. A este paso, según Moreno, la figura de 100.000 familias se alcanzaría hacia 1973. Los datos relativos a hectáreas y familias son solamente aproximados. Actualmente CORA está tratando de mejorar sus técnicas de recopilación de datos.

12 La mayor parte de las tierras expropiadas todavía están en una fase transitoria o de asentamiento, ya que hasta el 24 de Junio de 1969 se habían entregado solamente 1.500 títulos provisionales a los campesinos. Moreno afirmó que hacia fines de 1969 se habrían asignado 5.000 títulos y 35.000 a 40.000 antes del término de gobierno de Frei. Ibid. En una entrevista en junio de 1969 Moreno dijo los 100.000 nuevos propietarios tendrán 40 por ciento de la tierra agrícola nacional mientras los dueños expropiados se quedarán con 20 por ciento y pequeños con otro 40 por ciento.

La reforma agraria chilena no solo implica la redistribución de tierras. Pero en la mayoría de países latinoamericanos, los aspectos menos polémicos de la reforma son usados para evitar la confrontación directa con los latifundistas. Es evidente en cambio, que en Chile estas actividades efectivamente contribuyen a la meta de re-estructurar la sociedad rural. El gobierno de Frei auspició una ley de sindicalización, que daba a los campesinos asalariados el derecho a organizarse, a negociar colectivamente y a huelgas.<sup>13</sup> Además utilizó recursos públicos para organizar a los campesinos de tal manera, que en tres años la afiliación a sindicatos rurales aumentó de prácticamente cero a más de 75.000 campesinos.<sup>14</sup> Durante 1967 y 1968, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), agencia que es complementaria de CORA, prestó asistencia técnica y dio créditos a más de 800.000 pequeños propietarios y medieros, dándoles preferencia a miembros de comités y cooperativas.<sup>15</sup>

A continuación trataremos de explicar el éxito relativo de la reforma agraria en Chile y cuáles son las implicaciones de esta experiencia para el resto de Latinoamérica. Nuestro análisis enfoca tres factores generales: condiciones económicas en Chile hacia la mitad del siglo XX, el sistema político en Chile y la política específica del gobierno de Frei con respecto a la reforma agraria.

#### Condiciones económicas.

Una tesis de este artículo es, que dos características, típicas de la economía chilena, facilitaron la decisión política de implantar un programa serio de reforma agraria. En primer lugar, la economía se caracterizaba por su crecimiento fluctuante y una inflación persistente. En segundo lugar, el sector agrícola se estaba desempeñando deficientemente y su importancia económica disminuía.

De acuerdo a índices tales como "producto doméstico bruto per capita" y "porcentaje de población urbana", el progreso económico en Chile es mayor que en muchas naciones de América Latina. (Ver Apéndice 2). Aún así, no ha sido posible afianzar un desarrollo económico en Chile.<sup>16</sup> La frustración causada por la inhabilidad del país de acercarse a su potencial económico, era intensificada por la omnipresencia de una inflación que corroía el poder comprador de las clases media y baja. Hacia fines de la década del 50 y después de reinciden-

---

<sup>13</sup> Véase Ley N.º 16.625 en *Sindicalización Campesina* (Santiago: Mario Barrientos C., 1967).

<sup>14</sup> En 1964 había 1647 miembros de sindicatos rurales. República de Chile, Senado, "Informe de la Comisión de Trabajo y Previsión Social recaído en el proyecto de la H. Cámara de Diputados, que modifica el régimen jurídico de los sindicatos agrícolas," *Boletín*, N.º 22.196 (1966), página 16. En febrero de 1969 la Dirección General de Trabajo registró las siguientes afiliaciones para las tres confederaciones de sindicatos de campesinos: "Libertad" (Cristiano Independiente), 17.421 miembros; "Triunfo Campesino" (INDAP), 39.288; "Ranquil" (Marxista), 18.253.

<sup>15</sup> Datos de *La Nación*, 14 de enero de 1969. Para una explicación de la política de INDAP hacia organizaciones campesinas, véase INDAP, *Marco nacional de programación* (Santiago: Instituto de Desarrollo Agropecuario, 1969).

<sup>16</sup> Para tres descripciones de los recientes problemas económicos en Chile, véase Jorge Ahumada. *En vez de la miseria* (Santiago: Editorial de Pacífico, 1958); José Cademártori, *La economía chilena* (Santiago: Editorial Universitaria, S. A., 1968) y Anibal Pinto, *Chile: Una economía difícil* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1964).

tes fracasos en controlar la inflación por medio de manipulaciones monetarias, los economistas llegaron a la conclusión que la inflación podría ser eliminada solamente si se corregían defectos básicos de estructura. Refiriéndose a la experiencia chilena, Albert Hirschman observa:

La inflación persistente fortalece ó mueve las demandas de reformas sociales y económicas básicas, y una sociedad que es incapaz de reajustar los diversos grupos que la constituyen a través de los cambios relativamente pequeños requeridos para terminar con la inflación, posiblemente tenga que encarar demandas energicas y persuasivas de cambios sociales aun más fundamentales.<sup>17</sup>

La agricultura representaba un punto obviamente débil en la economía chilena. No abastecía el mercado interno ni el intercambio con el extranjero necesario para una economía en desarrollo. Chile, que antes había exportado alimentos y fibras, sufría un creciente déficit en el intercambio agrario.<sup>18</sup> La agricultura no solo constituía un lastre para el desarrollo nacional, sino que también proporcionaba un standard bajo de vida a una inmensa mayoría de la población rural. Entre 1950 y 1960, el índice medio de ingreso por persona activa en el sector agrícola, declinó. En ambos años registró, por un amplio margen, la más baja de cualquiera actividad económica.<sup>19</sup> La rudeza de la vida rural causó la emigración a los centros urbanos de un número demasiado grande de gente, como para ser absorbido eficientemente por la industria. Este fenómeno fue la causa de la creación de las "callampas". En consecuencia, los "estructuralistas" gradualmente llegaron a la conclusión, que una reforma del sector agrario era necesaria para llevar a cabo un desarrollo económico. La característica estructural más notoria de la agricultura en Chile, era la concentración de tierras en manos de una minoría; en cambio, la mayoría de la población rural estaba relegada a una inferioridad social-económica y política y el papel que desempeñaban era de inquilinos, medieros, pequeños propietarios y afuerinos.<sup>20</sup>

La crítica de los "estructuralistas" al sistema agrario en Chile, agregaba una justificación económica a la reforma agraria. Ahora el sistema tradicional debía abolirse no sólo en el nombre de justicia social, sino que también porque era ineficiente y por lo tanto significaba una barrera en el desarrollo económico de la nación.<sup>21</sup> En otras palabras, ahora se podría afirmar que, revitalizando un sector

---

17 Albert O. Hirschman *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making, in Latin America* (New York: The Twentieth Century Fund, 1963), página 216.

18 Informe CIDA, página 23. El déficit aumentó de \$23,9 millones en 1949 a \$86,8 millones en 1960 y a \$141,7 millones en 1963.

19 *Ibid.*, página 20.

20 Para formarse una idea de la concentración relativa de la tenencia de tierras en Chile, véase el Índice "Gini" en Apéndice 2. De acuerdo al Informe CIDA, (página 43), pese a constituir el 77% del total de las tenencias rurales en Chile, los fundos de tamaño familiar y subfamiliar ocupaban solamente el 8,4 del total de la superficie agrícola. Los fundos grandes y medianos (23% de las tenencias) contenían el 91,6% de la superficie agrícola.

21 Véase, por ejemplo, Jacques Chonchol, "Razones económicas, sociales y políticas de la reforma agraria" en Delgado, páginas 100-126. Chonchol es economista y era uno de los técnicos más importantes en la reforma agraria de Frei.

estancado pero clave de la economía, la reforma sería beneficiosa para toda la nación y desde luego para aquellos que dependían directamente de la agricultura.

Durante el acalorado debate legislativo y público sobre la reforma de 1965, el gobierno de Frei popularizó el argumento "estructuralista", para ganar apoyo de los sectores no afectados directamente por aquella reforma. La propaganda del gobierno recaló al consumidor de clase media, que la reforma agraria significaría mayor productividad y producción agrícola y por consiguiente una reducción de los precios de alimentos. Al proporcionarle tierras al campesino, el cual las trabajaría y viviría en ellas, la ineficiencia del sistema de fundos sería superada. A los dueños de comercio y la industria, que eran los aliados potenciales de latifundistas, el gobierno les prometió que la reforma ampliaría los mercados internos para productos manufacturados. En consecuencia, los latifundistas no encontraron muchos simpatizantes políticos en el sector industrial o comercial.

Aún el proceder político de los dueños de grandes fundos fue influenciado por el bajo rendimiento de la agricultura en Chile, creándose un cisma entre ellos, de acuerdo a su posición frente al nuevo proyecto de reforma.<sup>22</sup> La dirección, de línea conservadora, y elementos tradicionales de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la organización más importante de los latifundistas, rechazaron el proyecto violentamente y se negaron a considerar un compromiso con el gobierno de Frei. Sin embargo, los miembros más moderados, que públicamente reconocían la necesidad de reformar la agricultura en Chile, lograron el control de la Sociedad. La nueva dirección de la SNA aceptó el proyecto en principio y pensaba moderarlo durante el proceso de su legislación. El señor Frei respondió a esta nueva estrategia con promesas repetidas de no expropiar aquellas tierras, que tuvieran una administración eficiente y trabajadores bien pagados.<sup>23</sup> La SNA aceptó las promesas del presidente y en vez de utilizar sus recursos para defender a sus socios que habían sufrido la expropiación de tierras, auspició un programa designado para aumentar la producción.<sup>24</sup> A medida que la reforma se intensificaba, el descontento con la dirección de tendencia moderada de SNA aumentó, lo que finalmente la obligó a renunciar. Sus reemplazantes no significaron un desafío para la reforma, ya que más bien comenzaron a reorganizar a los terratenientes en grupos más de acuerdo a la época, tales como sindicatos de empleadores y cooperativas, que pudieran competir en el medio

---

22 Para información básica sobre el cisma, véase Robert R. Kaufman, *The Chilean Political Right and Agrarian Reform* (Washington, D.C.: Institute for Comparative Study of Political Systems, 1967). Esta monografía se completó antes que el conflicto interno se tornara serio.

23 La nueva Ley contenía una cláusula que estipulaba una reserva mayor (320 hectáreas básicas en vez de 80) para los propietarios de fundos excepcionalmente bien administrados que fueran expropiados. Hasta mediados de 1969 esta medida nunca ha sido aplicada, quizás porque el gobierno no tenía mayor interés en expropiar los bien manejados, los que de todos modos no eran muchos.

24 En entrevistas privadas, funcionarios de la SNA admitieron voluntariamente que la mayoría de los propietarios recibieron lo mejor, puesto que eran agricultores deficientes. Para un bosquejo del programa de producción de la SNA, véase SNA, "Programas de productividad de la SNA."

posterior a la reforma.<sup>25</sup> Un terrateniente distinguido comentaba: Desde este punto de vista, los "reformadores" resultaron ser aquellos a quienes se pretendía reformar.<sup>26</sup>

Cerca de 1960, cuando la baja producción y productividad de la agricultura chilena era evidente, los economistas comenzaron a relacionar esta condición con el estancamiento económico general del país. El Partido Demócrata Cristiano y sus aliados cristalizaron el argumento técnico en apoyo político para un programa específico de reforma agraria. Les fué posible ganar el apoyo de la clase media, neutralizar los intereses del comercio y la industria y dividir a los latifundistas.

Además de su desempeño deficiente, la agricultura en Chile tenía otra característica que la calificaba para una reforma: hacia 1960 ya no era la actividad económica dominante, contrariamente al caso de la mayoría de los países latinoamericanos. El apéndice 2 demuestra que Chile estaba compuesto predominantemente de una sociedad urbana y solamente el 11,1% de su producto bruto doméstico era de origen agrícola. Otra fuente de información señala, que la participación de la agricultura en la producción nacional (entre 1950 y 1964) era sólo la mitad de lo que era el promedio en América Latina y el más bajo de su región, con excepción de Venezuela.<sup>27</sup> Debido a que la agricultura desempeñaba un papel relativamente poco importante, el cambio podría efectuarse con pocas probabilidades de un fracaso económico total. Desde los puntos de vista económico y político, había más campo para maniobrar y experimentar en Chile que en otros países, como por ejemplo Colombia o Brasil, donde la agricultura todavía era muy importante.

Hasta ahora el caso chileno sugiere que una reforma agraria pacífica y significativa tiene más probabilidades de producirse bajo condiciones de desarrollo económico frustrado, con el sector agrícola desempeñando un papel deficiente pero de poca importancia económica y donde la concentración de tenencia de tierras es perceptiblemente desigual. En el apéndice 2, los datos sobre Venezuela, que representa el otro caso de reforma no-revolucionaria, tienden a confirmar esta proposición sobre las condiciones económicas favorables a una reforma agraria.

La proposición recién mencionada produce dos corolarios sobre el futuro de reformas: en primer lugar se podría predecir, que una vez que en otras naciones latinoamericanas la sociedad se transforme de agraria-rural en urbana-industrial, éstas considerarían más seriamente una reforma. Hay una tendencia evidente en el hemisferio de aumentar la importación de productos agrícolas.<sup>28</sup> Qui-

---

25 Durante 1967 se formaron más de 90 sindicatos de empleadores con más de 2.000 miembros para representar a los propietarios en las negociaciones colectivas y disputas generales sobre el trabajo. Gonzalo Arroyo, s.j., "Sindicalismo campesino hoy", Mensaje, XVIII, N.º 168 (Mayo de 1968), página 165. La Ley de sindicalización rural de Frei fomentaba la formación de sindicatos de empleadores.

26 Entrevista personal con el ex-presidente de la SNA.

27 Markos Mamalakis, *The Changing Structure and Role of the Chilean Agricultural Sector*, Center Discussion Paper N.º 26, (Economic Growth Center, Yale University, 1967), página 1.

28 United Nations, Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America, 1966, Part IV: Past, Present, and Future Trends of Agriculture in Latin America (E/CN.12/7/67 add. 3, 17 de marzo de 1967)*, página 51.

zás deberíamos limitar nuestra predicción y excluir sectores de agricultura comercial altamente productivos (azúcar, café, tabaco) de la redistribución de tierras, aún en un ambiente reformista. Segundo, el futuro de cualquier programa específico de reforma depende del progreso económico que éste demuestre. Si el pueblo apoya una reforma, porque cree que producirá una mejora económica, seguramente cambiará de opinión, si tal desarrollo económico no es perceptible. Pero como sucede en la mayoría de las veces con la compleja conducta humana, las condiciones económicas no son suficientes para explicar el acaecimiento de una reforma agraria.<sup>29</sup> Un análisis más profundo del caso chileno descubre otras variables que son decisivas para la administración de una reforma.

### Condiciones políticas.

Como ya se ha recalado anteriormente, la decisión de llevar a efecto una reforma, es una decisión política, o mejor dicho, una serie de decisiones políticas. El estado selecciona una política para toda la sociedad, que priva a algunos de sus bienes y de poder. Los factores económicos tienen una influencia enorme en la formación de este sistema, pero las condiciones políticas también son extremadamente importantes. Por este motivo ahora examinaremos los factores políticos que habilitaron al gobierno de Chile para subyugar el poder político de aquellos intereses opuestos a una reforma. Comenzamos con un análisis del sistema político chileno y luego estudiamos la estrategia política del gobierno de Frei.

Dentro del contexto latinoamericano, el sistema político chileno se caracteriza por los siguientes dos aspectos: en primer lugar ha sido relativamente estable. El país no ha sufrido un cambio inconstitucional de gobierno desde principios de la década del 30, ni ha sufrido desórdenes internos serios.<sup>30</sup> Además, y en segundo lugar, el sistema es relativamente democrático.<sup>31</sup> Garantiza la participación a una amplia variedad de grupos — desde los partidos tradicionales de derecha hasta los partidos socialistas y comunistas de izquierda con intereses

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, la inflación continúa inalterada en Chile. *Visión*, 37, N.º 3 (29 de agosto de 1969) sostiene que el índice de inflación fue del 28% en 1968 y que se espera que aumente al 40% en 1969, (p. 41). Sin embargo, la reforma agraria continúa.

<sup>30</sup> Para un estudio empírico comparativo reciente de la estabilidad política en América Latina, véase Ernest F. Duff and John F. Mc Camant, "Measuring Social and Political Requirements for System Stability in Latin America," *American Political Science Review*, LXIII, N.º 4 (December, 1968), páginas 1125 a 1142. Duff y Mc Camant clasifican a Chile como el tercer país más estable de Latinoamérica excluyendo a Cuba, y después de Costa Rica y Panamá.

<sup>31</sup> El acuerdo general de 40 expertos latinoamericanos, quienes utilizaron 15 aspectos diferentes, fue que en 1960 Chile era el tercer país más democrático después de Uruguay y Costa Rica. "Correlates of Democracy in Latin America", *Political Forces in Latin America*, edited by Ben G. Burnett and Kenneth F. Johnson (Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, Inc., 1968), página 514.

políticos divergentes.<sup>32</sup> ¿Cual fue la influencia de estas dos características en la política de reforma agraria?

Es poco probable que una reforma significativa ocurra en una situación de flujo político, donde tanto los líderes como el tipo de gobierno cambian constantemente. Además hasta 1968 la intervención militar en política ha sido dirigida específicamente a la terminación de lo que parecían ser serios programas de reforma.<sup>33</sup> Sin embargo, la estabilidad en sí no es suficiente, y tradicionalmente ha sido asociada con gobiernos autoritarios y anti-reformistas, tales como los del Paraguay y Nicaragua. Quizás entonces el carácter "democrático" del sistema chileno sirve para darle un elemento dinámico que falta en otros sistemas latinoamericanos estables. Algunos expertos discuten que, por el contrario, la democracia chilena constituye una barrera para un cambio interno significativo.<sup>34</sup> "La esencia de una democracia pluralista es que no puede ser cambiada rápidamente hacia una dirección u otra."<sup>35</sup> Por presentar innumerables oportunidades de obstrucción, el sistema favorece la preservación del status quo. Ni siquiera la participación de partidos marxistas ha acrecentado las posibilidades para una reforma, según comenta un observador, ya que se les concede derechos políticos solamente porque no desafían el orden social existente. Como resultado continúa:

La democracia política chilena ha descansado en un equilibrio de corrientes sociales más ó menos paralizadas. En el escenario político estas corrientes se han entendido mutuamente, asumiendo tácitamente que cada una respetaría los derechos de las demás en lo que se refiere a sus intereses fundamentales, según ellas lo definen.<sup>36</sup>

El análisis de la reforma agraria sugiere que el sistema político chileno es más abierto a un cambio social-económico de lo que está implícito en las interpretaciones anteriores. El éxito de la reforma agraria chilena indica, que si bien cierta conducta política es condenable, existe un margen de actividad política más amplio que en la mayor parte de Latinoamérica; este rasgo puede producir y sostener una reforma. La actividad política de dos grupos, el Partido Demócrata-Cristiano (PDC) y el Frente de Acción Popular (FRAP) marxista, fue especialmente importante para el éxito de la reforma agraria. Fueron

---

32 Durante las elecciones parlamentarias de 1969, se eligieron 33 diputados del Partido Nacional, de ideología conservadora, en tanto que los partidos Socialista y Comunista lograron un total de 37 diputados elegidos. Los partidos moderados, como ser la Democracia Cristiana y el partido Radical ganaron 54 y 24 asientos en la Cámara de Diputados respectivamente.

33 Por ejemplo, véanse los golpes militares en Argentina en 1962 y 1966, en Brasil, 1964, en la República Dominicana, 1963, en Honduras, 1963. El caso peruano de 1968 parece ser de otro tipo, es decir reformista.

34 Para una crítica reciente y amplia del sistema político chileno, véase James Petras, *Politics and Social Forces in Chilean Development* (Berkeley: University of California Press, 1969).

35 Charles J. Parris, Arpad J. von Lazar, and Jorge Tapia Videla, *The Chilean Congressional Election of March 7, 1965* (Washington, D.C.: Institute for the Comparative Study of Political Systems, 1967), página 30.

36 Maurice Zeitlin, "Social Determinants of Political Democracy in Chile", *Latin America: Reform or Revolution?*, editado por James Petras y Maurice Zeitlin (Greenwich, Conn.: Fawcett Publications, Inc., 1968), página 233.

éstas dos organizaciones las que dirigieron la lucha por una ley de reforma, ya que los campesinos no estaban organizados y posteriormente pasaron por alto su alcance. Solo pocos países latinoamericanos permiten la existencia legal de movimientos marxistas y el tipo de actividades que el PDC siguió para apoyar la reforma.

La estrategia del PDC para llevar a cabo la reforma se discutirá más adelante con mayores detalles. Sin embargo, ahora es oportuno examinar cómo el sistema político chileno activó tal movimiento. La base del poder político de la Democracia Cristiana es electoral. Después de ser relativamente desconocido, el partido (PDC), surgió para ganar la presidencia en 1964 y luego, en 1965, ganar una mayoría sin precedentes en la Cámara de Diputados. Contrariamente al caso de sus vecinos, Chile tradicionalmente ha respetado los resultados electorales.<sup>37</sup> Por lo tanto, los demócrata-cristianos pudieron asumir el poder sin temer un derrocamiento como consecuencia de la promoción de los programas que amenazaban los intereses de poderosos contendores ya establecidos. Por lo contrario, el sistema chileno alentó al PDC a tratar de ser elegido como partido reformista. Además, como partido relativamente nuevo, en busca de una fuerza electoral permanente, fué natural para el PDC darle un énfasis agrario a su programa, ya que dentro de la sociedad, los campesinos constituían el último sector mayoritario sin afiliación.<sup>38</sup> Dentro de la configuración política de Chile, los Demócratas Cristianos lograron ganar una apreciable recompensa por su apoyo a la reforma agraria.

Tradicionalmente, los expertos occidentales han estimado que la participación política del marxismo organizado es incompatible con una democracia pluralista.<sup>39</sup> El temor a los marxistas, especialmente a los comunistas, está basado en generalizaciones tales como la siguiente:

Los partidos comunistas en Latinoamérica, igual que en todo el mundo, tienen dos objetivos básicos. El primero ha sido servir los intereses de la Unión Soviética; el segundo, apoderarse del poder dentro del país en que operan, para establecer una dictadura de su partido y proceder a remodelar la vida económica, social y política del país, de acuerdo a los preceptos ortodoxos del marxismo-leninismo.<sup>40</sup>

El movimiento marxista chileno está compuesto por el Partido Comunista y dos partidos socialistas que se originaron a principios de este siglo. Débilmente

---

<sup>37</sup> Para una discusión de la naturaleza incierta de las elecciones latinoamericanas, véase Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America: The Governing of Restless Nations* (Princeton: D. Van Nostrand Company, Inc., 1967), capítulo 4.

<sup>38</sup> Solamente alfabetos pueden votar en Chile, lo que tiende a reducir el impacto político de los campesinos; pero el gobierno de Frei está tratando de revocar este requisito y mejorar la educación de los campesinos.

<sup>39</sup> Lipset, por ejemplo, define democracia como, entre otras cosas, la ausencia en los últimos 25 años, de un movimiento comunista o fascista que reciba más del 20% de los votos. Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Basis of Politics* (Garden City, New York: Doubleday and Company, Inc., 1963), página 30.

<sup>40</sup> Robert J. Alexander, *Latin American Politics and Government* (New York: Harper and Row, Publishers, 1965), páginas 77-78.

dispusieron a reorganizarse de acuerdo a las tendencias moderadas, con el objeto de competir en el medio posterior a la reforma.

Es evidente que el fuerte arraigamiento de la democracia pluralista de Chile fué finalmente una fuente de cambio importante. En una sociedad en que los partidos Comunista y Socialista participaban abiertamente, la presión para cambios era inevitable. Además, la ideología pluralista chilena alentó la formación de nuevos grupos en favor de la reforma, tales como el PDC y los sindicatos campesinos. Al ganar control del gobierno mediante la victoria electoral, los defensores de la reforma pudieron implantar su política con la certeza que sus oponentes en el ala izquierda y derecha actuarían de acuerdo a las normas constitucionales. Los terratenientes aceptaron la reforma, pero trataron de controlarla. Los marxistas no recurrieron a las tomas de tierras violentas porque ellos creían que los mismos resultados eran obtenibles a través de medidas legales. Ambos grupos mantuvieron la esperanza de llegar a controlar el gobierno por medio de elecciones.

Un amplio espectro de fuerzas políticas apoya el sistema chileno. A cambio de esto, el sistema no sólo garantiza su derecho de participación, sino que también los recompensa ocasionalmente por su participación. Una configuración política tan diversa y abierta da la impresión de un caos constante. Sin embargo, puede ser un sistema dinámico para resolver problemas, incluso hasta el punto de reestructurarse a sí mismo, como en el caso de la reforma agraria. La diversidad democrática de Chile forzó decisiones políticas a favor de la reforma. Su estabilidad constitucional permitió que estas decisiones se llevaran a cabo.

#### **Estrategia de la reforma.**

La débil economía y la democracia arraigada en Chile contribuyeron a un ambiente favorable a la reforma agraria. Pero estas características no son requisitos necesarios. Hay otras condiciones favorables a una reforma que no se presentaron en el caso chileno, como ser el control extranjero de la propiedad agrícola o la disputa sobre la pertenencia de vastas extensiones de tierras.<sup>42</sup> Por último el éxito de una reforma depende de cómo la situación previa es manejada para producir un programa concreto. Esta es tarea de los reformadores y en Chile los reformadores más importantes fueron los demócrata-cristianos y sus aliados. Analizaremos ahora el PDC y su estrategia reformista.

El PDC no fué un partido político típico latinoamericano, los que tienden a ser coaliciones transitorias, organizadas superficialmente. Hasta principios de la década del 60, el PDC fué un partido pequeño con una dirección hermética y una ideología más bien desarrollada y basada en el pensamiento católico de Jac-

---

<sup>42</sup> Tanto en México como en Cuba, y en países que habían sido colonias (por ejemplo Argelia), vastas regiones de tierras fértiles estaban en manos extranjeras, lo que facilitada la expropiación en términos políticos domésticos. Actualmente lo mismo sucede en Perú, ya que muchas de las grandes fincas azucareras que fueron expropiadas inicialmente por el gobierno militar, habían pertenecido a extranjeros. A principios de la década del 60 existía en Venezuela una grand proporción de tierras de propiedad dudosa, ya que habían sido distribuidas por el dictador a sus amistades.

ques Maritain.<sup>43</sup> En 1964 y 1965, el PDC ganó la presidencia y casi obtuvo una mayoría en ambas cámaras del Congreso. Muchos observadores atribuyen el éxito espectacular de los demócrata-cristianos simplemente al hecho que ellos representaban una alternativa suave a la bancarota del pasado y al extremismo de los marxistas. Obviamente, en el espectro político el PDC estaba entre los partidos conservadores y el FRAP, pero no basó su campaña en este hecho solamente. El partido más bien se presentó como un grupo unido y maduro, cuya dedicación era transformar a Chile, sin tener que recurrir a la violencia. Por lo tanto muchos chilenos apoyaron a los demócrata-cristianos por lo que éstos prometían llevar a efecto y el gobierno asumió el poder bajo el mandato de dedicarse a ejercer "Revolución en Libertad", de la cuál la reforma agraria era el elemento clave.<sup>44</sup>

El nuevo gobierno no sometió inmediatamente al Congreso el proyecto nuevo necesario para llevar a efecto su reforma "rápida, masiva y drástica". El presidente Frei comenzó las actividades reformistas usando la legislación existente, ahora más efectiva debido a la inminencia de medidas más radicales. A mismo tiempo, miembros del partido demócrata-cristiano, expertos en agricultura, comenzaron a confeccionar un proyecto de reforma de acuerdo a los principios del partido, aceptable para todos los miembros e idóneo para ser aceptado por el Congreso. Esta estrategia inicial les proporcionó experiencia administrativa a aquellos que diseñaron el proyecto y le permitió al partido resolver conflictos internos. Serias diferencias ideológicas separaron a un grupo moderado del PDC que quería reforzar programas existentes, y a un grupo más radical encabezado por Jacques Chonchol, que exigía un nuevo enfoque a la reforma. El debate no estuvo abierto a personas extrañas al partido. Los terratenientes y campesinos tampoco tuvieron participación importante. Por último el grupo de Chonchol resultó victorioso con un proyecto que incluía el derecho a expropiar solamente en base al tamaño y la facultad de establecer fundos colectivos en tierras expropiadas, si así lo desearan los campesinos.

Durante el debate pre-legislativo, el PDC redujo al mínimo los compromisos y pactos, aún con posibles simpatizantes del proyecto. De este modo le fué posible al partido preservar unidad en el Congreso, en el cuál partidos de la oposición y otros grupos interesados trataban de modificar esta medida tan discutida. Ya se ha visto como le fué posible al gobierno dividir la oposición conservadora y como despertó apoyo público.<sup>45</sup> Con estas tácticas y lo atractivo que le era al FRAP, el proyecto se aprobó relativamente intacto.

La nueva Ley proporcionó el armazón legal para un cambio realmente profundo, al declarar sujetos a expropiación a todos los fundos grandes y la mayoría de los medianos, al evitar estrechez financiera inmediata con provisiones pa-

---

43 Para varios análisis distintos del PDC véanse Jaime Castillo Velasco, *Las fuentes de la Democracia Cristiana* (Santiago: Editorial del Pacífico, 1968); Petras; y Paul E. Sigmund "Christian Democracy in Chile," *International Affairs*, XX N.º 2 (1966), páginas 332-342.

44 Para una descripción del programa del PDC, véase "El Congreso del Partido Demócrata Cristiano", *Política y Espíritu*, XX, N.º 296 (octubre de 1966), páginas 88-100.

45 Ernest A. Duff en *Agrarian Reform in Colombia* (New York: Frederick A. Praeger, 1968) páginas 176-181, afirma que una de las principales causas de la debilidad del programa colombiano, fue que no logró ganar el apoyo del público.

ra pagos diferidos y a largo plazo, con la alternativa del colectivismo en vez de la costosa parcelación, y al disminuir la probabilidad de interrupciones en la producción con un régimen transitorio obligatorio, supervisado por el Estado, para todas las tierras expropiadas. Aún antes que la Ley se promulgara, el gobierno aclaró que estas disposiciones serían aplicadas plenamente, a pesar de su naturaleza polemística.

Reducir la oposición y tratar de aumentar al máximo el apoyo para una reforma durante el prolongado período de su materialización, es quizás más difícil que buscar la aprobación para una ley específica. En Chile, el gobierno trató con la oposición de los terratenientes a dos niveles. A nivel nacional, el presidente Frei consultó a sus representantes sobre materias de reforma, dando la impresión que fundos productivos y eficientes no serían expropiados.<sup>46</sup> Por otro lado, funcionarios locales de la reforma tuvieron poco contacto con los latifundistas. Mas aún, ellos estaban menos interesados en proteger fundos productivos que en eliminar todas las grandes propiedades en su zona.<sup>47</sup> En general, programas y funcionarios locales fueron más radicales de lo que fué la imagen de la reforma agraria, creada por manifiesto nacional. Esta discrepancia interna fue útil para el futuro de la reforma. Creó confusión entre los dueños de fundos, quienes aceptaron las afirmaciones del presidente Frei, mientras que sus propiedades eran inspeccionadas y expropiadas por funcionarios locales usando el criterio de tamaño excesivo. Por lo tanto, el supuesto poder político de la aristocracia rural fué neutralizado durante el proceso de materialización de la reforma.<sup>48</sup>

Los expertos a menudo citan la falta de apoyo organizado de los campesinos como uno de los obstáculos principales para el éxito de la reforma agraria.<sup>49</sup> Un análisis de la reforma en Venezuela enfatizó la contribución del movimiento de sindicalización campesina.<sup>50</sup> Los demócrata-cristianos chilenos estaban conscientes de la necesidad de incorporar a los campesinos en el sistema político. El gobierno de Frei no sólo auspició legislación diseñada para estimular la formación de organizaciones de campesinos, sino que, trabajando por intermedio de INDAP,

---

46 Además, el gobierno recaló que muchos aspectos de su política, como ser precios más altos para productos agrícolas, mejoraban las facilidades de compra y venta en el mercado y aumentaban la subvención para inversiones agrícolas, beneficiando así a los grandes y pequeños agricultores. Véase por ejemplo el diario del gobierno, *La Nación*, 24 de julio de 1967, página 21.

47 El autor entrevistó personalmente a funcionarios de CORA e INDAP y dueños de tierras, así como líderes campesinos y otros personajes en cinco zonas de CORA (I, II, III, V y IX). La pauta general de expropiaciones era comenzar con los fundos mal administrados para luego continuar con los productivos y bien administrados.

48 Muchos autores han afirmado que el poder político de los latifundistas resulta de su estrecha unión con el comercio y la política nacional. Por ejemplo, véase Frederick B. Pike, "Aspects of Class Relations in Chile, 1850-1960", en *Latin America*, editado por James Petras y Maurice Zeitlin (Greenwich, Conn.: Fawcett Publications, Inc., 1968). Sin embargo, en el caso de reforma agraria, su orientación hacia la sociedad nacional y la política entorpeció su habilidad de comprender la situación local donde la reforma realmente se estaba llevando a cabo.

49 Por ejemplo, véase Huntington, páginas 339-390.

50 John Duncan Powell, "Agrarian Reform or Agrarian Revolution in Venezuela?", in *Revolution: Readings in Latin American Politics*, editado por Arpad von Lazar y Robert R. Kaufman (Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1968), páginas 279-280.

también suministró los fondos y la dirección necesaria para la rápida formación de un movimiento campesino.

Al tomar la iniciativa, el gobierno logró dos propósitos. Primero, aceleró el esfuerzo de organización total, forzando a sus oponentes políticos a aumentar su preocupación por los campesinos. Dos confederaciones nacionales de campesinos emergieron para desafiar a la que fué organizada por INDAP. Esta proliferación de organizaciones estableció una base a largo plazo de apoyo político para la reforma, que va más allá de los partidos y que fortaleció la democracia chilena en las regiones rurales donde era más débil. En segundo lugar, el apoyo activo del gobierno a una de las confederaciones, le dio cierta influencia sobre la política y las acciones del movimiento total. El partido demócrata — cristiano prometió una redistribución de tierras ordenada y controlada. La presión por tierras, sufrida por CORA, fué moderada por INDAP que, mediante su influencia sobre los campesinos, les aconsejó perseguir otras metas, tales como salarios más altos, participación en las utilidades y co-gestión en la empresa. INDAP tuvo influencia en el movimiento campesino, pero no lo controló. La existencia de varias confederaciones le confirió poder e independencia política al movimiento y aseguró la continuación de su existencia bajo gobiernos que no fueran demócrata-cristianos.

Finalmente, la estrategia reformista del PDC fué muy efectiva, sobre todo su táctica para negociar con los dueños de fundos y para crear una base de apoyo por parte de los campesinos. Sin embargo, hay que hacer varias observaciones críticas. El presidente Frei rehusó explorar la posibilidad de extender el apoyo legislativo marxista a cierto tipo de papel organizador para el FRAP en la fase de materialización de la reforma. La única cooperación entre las agencias de la reforma y los grupos marxistas fué en base "ad hoc", a nivel local. La omisión de considerar su ampliación no sólo le costó al programa de reforma, el apoyo marxista, sino que también enajenó elementos reformistas dentro del partido DC.<sup>51</sup> En general en los últimos años de la administración de Frei, el programa de reforma se hizo más partisano. Las solicitudes de empleo a puestos en CORA e INDAP eran cuidadosamente examinadas, para excluir a aquellos que no simpatizaban plenamente con el PDC.<sup>52</sup> Finalmente, la coordinación a nivel nacional y local entre CORA e INDAP no era fuerte.

Había defectos en la estrategia reformista del PDC. Pero el programa, con su sólida base legislativa, la oposición conservadora confundida y el creciente apoyo campesino, ganó tal impulso, que ni siquiera errores tácticos pudieron anularlo. Aparentemente el PDC ha creado un proceso de reforma rural, capaz de sobrepasar grandes obstáculos y aún de sobrevivir a los demócrata-cristianos.

---

<sup>51</sup> Jacques Chonchol, uno de los voceros de la reforma del PDC y vice-presidente de INDAP, renunció como tal en noviembre de 1968, y junto a otros miembros de la izquierda del PDC, se retiró del partido en mayo de 1969. Chonchol y sus seguidores estaban en desacuerdo con la posición de Frei frente a los marxistas, reclamando que le restaba una importante fuente de apoyo a la reforma.

<sup>52</sup> Los empleados de CORA e INDAP recurrieron a huelgas en 1969 para protestar en contra de varios aspectos de la política relacionada con el personal.

### **Conclusiones.**

Samuel Huntington escribió: "Las revoluciones son escasas, las reformas quizás más aún."<sup>53</sup> Nuestro análisis de las circunstancias especiales que acompañaron la reforma agraria en Chile, parece confirmar esta teoría pesimista sobre el futuro de las reformas. Más aún, lo que sucedió en Chile, a pesar de ser importante, no transformó a toda la sociedad. Un cambio controlado pero profundo y rápido de una sociedad completa no es posible. Una reforma a corto plazo no es sustituto para una revolución social que comienza eliminando obstáculos políticos.

Tenemos que moderar nuestro pesimismo inicial y darnos cuenta que Chile está sufriendo una reforma que ya ha cambiado apreciablemente al sector rural. Sólo algunos de los factores que han contribuido a la reforma agraria en Chile se encuentran en otros países latinoamericanos. Su ausencia no excluye necesariamente la posibilidad de una reforma. En algunos casos una reforma debería ser dirigida a otros aspectos de la sociedad. Por otro lado, en Venezuela se llevó a efecto una reforma agraria bajo condiciones ligeramente distintas, mientras que el gobierno militar de Perú parece estar emprendiendo una reforma agraria bajo circunstancias radicalmente distintas. El caso chileno demuestra que el éxito final depende de hasta qué punto las condiciones socio-económicas son manipuladas eficientemente por aquellos grupos políticos defensores de la reforma. En este sentido, quizás posibles reformadores puedan inspirarse en el caso chileno y aprender de sus éxitos y errores.

---

53 Huntington, página 344.

APENDICE 1

Reforma Agraria en América Latina

<i>Pais</i>	<i>Fecha y Tipo de Ley</i>	<i>Resultados hasta 1969</i>	<i>Familias</i>	<i>Hectáreas</i>
Argentina	1940, Colonización	9.390	1.271.594	
Bolivia	1953, Reforma Agraria	197.000	8.376.000	
	1959, Colonización			
Brasil	1964, Reforma Agraria	359	4.641	
	1969, Decreto de Reforma Agraria	(Resultado hasta 1968)		
Chile	1962, 1967, Reforma Agraria	13.881	1.342.000	(más 1.066 familias entre 1963 y 1968)
Colombia	1961, Reforma Agraria	3.697	67.176	(Resultados hasta 1968)
Costa Rica	1961, Colonización	3.944	74.477	
	1967, Reforma Agraria			
Cuba	1959, 1963, Reforma Agraria	—	—	
Rep. Dom.	1962, Reforma Agraria	0	0	
Ecuador	1964, Reforma Agraria	35.600	517.004	
	1967, Reforma Agraria y Colonización		(Principalmente colonización y saneamiento de títulos)	
El Salvador	1962, Colonización	3.198	7.250	
Guatemala	1952, Reforma Agraria	22.220	162.679	
	1956, Estatuto Agrario		(Después de 1954 no se ha expropiado ni comprado tierras)	
	1962, Transformación Agraria			
Haiti	1962, Código Agrario	0	0	
Honduras	1962, Reforma Agraria	2.680	108.783	
México	1915, Reforma Agraria	2.600.000	59.797.571	
Nicaragua	1963, Reforma Agraria	4.576	197.571	(Colonización y saneamiento de títulos)
Panamá	1963, Reforma Agraria	1.305	18.477	
Paraguay	1963, Estatuto Agrario	34.642	439.319	(Colonización)
Perú	1964, Reforma Agraria	11.760	380.000	
	1969, Decreto de Reforma Agraria			
Uruguay	1948, Colonización	1.533	119.462	
Venezuela	1960, Reforma Agraria	148.475	3.871.550	

Fuente: BID, Socio-Economic Progress in Latin America: Social Progress Trust Fund Eighth Annual Report, 1968 (Washington, D. C.: Banco Inter-Americano de Desarrollo, 1969). Los datos de este apéndice no son muy uniformes. Cada país recoge sus propios datos. Mejores cifras para algunos países se encuentran en los estudios de OIDA.

APENDICE 2

Tenencia de la Tierra y Importancia de la  
Agricultura en América Latina

<i>País</i>	<i>Índice "Gini" de Concentra- ción de la Tierra</i>	<i>PDB por Persona (\$-1963)</i>	<i>% de Pop. Urbana</i>	<i>Agricultura Como % de PDB</i>	<i>Balance de Intercambio Agrícola</i>
Argentina	86.3	635	73.7	16.5	+
Bolivia	93.8 <sup>a</sup>	160	35.0	28.2	-
Brasil	83.7	225	46.3	29.0	+
Chile	93.8	360	68.2	11.1	-
Colombia	84.9	265	52.8	32.6	+
Costa Rica	89.1	420	34.5	30.6	+
Cuba	79.2 <sup>a</sup>	—	—	—	—
Rep. Dom.	79.5	270	30.3	—	+
Ecuador	86.4	215	36.0	36.7	+
El Salvador	82.8	265	38.5	29.8	+
Guatemala	86.0	315	33.6	31.2	+
Haití	—	75	12.2	49.2	+
Honduras	75.7	220	23.2	51.1	+
México	—	455	50.7	16.1	+
Nicaragua	75.7	345	40.9	38.7	+
Panamá	73.7	565	41.5	22.0	+
Paraguay	—	215	35.4	38.4	+
Perú	87.5	300	47.4	23.0	-
Uruguay	81.7	565	80.0	21.4	+
Venezuela	90.9 <sup>a</sup>	895	67.4	7.6	-

<sup>a</sup> Antes de la revolución o reforma agraria.

Fuentes: Índice "Gini" en que los números más altos indican una concentración de la tierra más alta es de Bruce Russett, "Inequality and Instability: The Relation of Land Tenure to Politics," en Readings in Modern Political Analysis, redactado por Robert A. Dahl y Deane E. Newbauer (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1968), pp. 158-159. PDB (Producto Doméstico Bruto) y Porcentaje de Población Urbana son de Socio-Economic Progress in Latin America. Agricultura como Porcentaje de PDB es de ONU, CEPAL, Economic Survey of Agriculture in Latin America, 1966, Part IV. Past, Present, and Future Trends of Agriculture in Latin America (ECA, 12/767/add 3, 17 March 1967), p. 34. Balance de Intercambio Agrícola es de FAO, Balance of Trade: Trade Yearbook, vol 18 (Rome: FAO, 1964).

Résumé

L'auteur examine la réforme agraire chilienne à partir d'une analyse politique

du changement structural. Il décrit la situation antérieure à la réforme et sig-

nale les conditions économiques et politiques qui ont amené à son implémentation. Une des thèses de son article est que deux caractéristiques typiques de l'économie chilienne ont rendu facile la décision politique d'implanter un programme de réforme agraire: premièrement l'économie se caractérise par sa croissance discontinue et par une inflation persistante; deuxièmement, le secteur agricole présentait un fonctionnement insuffisant et son importance économique décroissait. Selon l'auteur, le cas chilien suggère qu'il est plus probable qu'une réforme agraire pacifique et importante puisse être produite si on trouve les conditions suivantes: développement économique frustré, un secteur agricole qui joue un rôle insuffisant et qui a une faible importance économique; la concentration inégale de la propriété foncière est très perceptible.

En suite, on analyse les conditions politiques de la réforme, le système politique chilien étant considéré dans le contexte latino-américain. L'auteur montre que le succès de la réforme agraire chilienne est le résultat de l'existence d'une marge d'activité politique plus large que celui observé dans la majorité des pays latino-américains. La diversité démocratique chilienne a influencé les décisions politiques favorables à la réforme, et la stabilité constitutionnelle a permis la réalisation de ces décisions.

On examine finalement l'action du PDC chilien et sa stratégie réformatrice. On conclut avec l'affirmation que le cas chilien démontre que le succès final dépend d'une manipulation efficace des conditions socio-économiques par les groupes politiques favorables à la réforme.

## Resumo

O autor examina a reforma agrária chilena a partir de uma análise política de mudança estrutural. Descreve os antecedentes da reforma e verifica as condições econômicas e políticas que levaram à sua implantação. Uma das teses de seu artigo é que duas características, típicas da economia chilena, facilitaram a decisão política de implantar um programa de reforma agrária: em primeiro lugar, a economia se caracterizava por seu crescimento flutuante e uma inflação persistente; em segundo lugar, o setor agrícola estava se desempenhando deficientemente e sua importância econômica diminuía. Para o autor, o caso chileno sugere que uma reforma agrária pacífica e significativa tem mais probabilidades de se produzir sob condições de desenvolvimento econômico frustrado, com o setor agrícola desempenhando um papel deficiente mas de pouca importância eco-

nômica e onde a concentração da posse de terras é perceptivelmente desigual.

Em seguida, analisa igualmente as condições políticas da reforma, vendo o sistema político chileno dentro do contexto latino-americano. Mostra como o êxito da reforma agrária chilena relaciona-se à existência de uma margem de atividade política mais ampla do que na maioria dos países latino-americanos. A diversidade democrática do Chile forçou decisões políticas em favor da reforma e sua estabilidade constitucional permitiu que estas decisões fossem levadas a cabo.

Finalmente, analisa a ação do PDC chileno e sua estratégia reformista. Conclui o artigo afirmando que o caso chileno mostra que o êxito final depende de até que ponto as condições sócio-econômicas são manipuladas eficientemente por aqueles grupos políticos defensores da reforma.

## Summary

The author examines the agrarian reform in Chile, from the standpoint of a political analysis of structural change. He describes the antecedents of reform and verifies the economic and political

conditions which led to its implementation. One of the theses of the article states that two characteristics, which are typical of the Chilean economy, favoured the political decision towards the

establishment of an agrarian reform program; on one hand, the economy was characterized by fluctuating growth and a persistent inflation; on the other, the agricultural sector was presenting a deficient performance and its economic importance was decreasing. According to the author, the Chilean case suggests that a pacific and significant agrarian reform has more probabilities to be produced under conditions of frustrated economic development, with the agricultural sector performing a deficient role, but of little economic importance, and where the concentration of land tenure is perceptibly unequal.

Next, the author examines the political conditions of reform considering

the Chilean political system within the Latin-American context. He shows how the success of Chile's agrarian reform is related to the existence in Chile of a wider scope of political activity than in the other Latin-American countries. Chile's democratic diversity forced political decisions in favor of reform, and the country's constitutional stability permitted the effectiveness of such decisions.

Finally, he analyses the action of Chile's PDC and its reformist strategy. The author concludes the article stating that the Chilean case demonstrates that the final success depends upon the point to which socio-economic conditions are efficiently manipulated by those political groups defending reform.

## DIOGENES

Publicada bajo los auspicios del Consejo Internacional de Filosofía y Ciencias Humanas y con el concurso de la Unesco.

REVISTA TRIMESTRAL

SUMARIO N.º 65

Eduardo González Lanuza — LA AUDACIA EN EL ARTE CONTEMPORANEO

Raymon Melka — LA EXACTITUD HORARIA

André Doremus — COHERENCIA DEL FENOMENO ESTADOUNIDENSE

Francesco Pellizzi — BRUJOS Y APARECIDOS

John A. Richardson — UN MITO DE LA CRITICA MODERNA: EL CUBISMO Y LA CURTA DIMENSION

Thomas J. Cottle — EL "JUEGO" DEL TIEMPO Y DEL DINERO

*Preciso al exterior*

ejemplar suelto .....	us\$ 1,25
suscripción anual (4 números) .....	u\$s 5. -

en venta también números atrasados sueltos y encuadernados.

EDITORIAL SUDAMERICANA

Humberto Iº 545

Argentina

Buenos Aires