

NOTAS SOBRE EL CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO DE  
LA REFORMA AGRARIA

*Manuel Antonio Garretón Merino*

MANUEL ANTONIO GARRETÓN  
MERINO

Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales 2007. Es sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París. Es Profesor Titular de la Universidad de Chile. Ha sido Profesor invitado en instituciones tan prestigiosas como la Universidad de Oxford, Notre Dame, California en San Diego y Chicago, por nombrar algunas. Es autor de cerca de 60 libros entre autoría, co-autoría, ediciones y compilaciones, así como de alrededor de 350 artículos en revistas y libros, traducidos a varios idiomas

## NOTAS SOBRE EL CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO DE LA REFORMA AGRARIA

La conmemoración de los 50 años de la Reforma Agraria en Chile evoca la aprobación de dos leyes fundamentales sobre esta materia: la de Sindicalización Campesina en abril de 1967 y la de Reforma Agraria en julio de ese año. Ellas seguían a un intenso debate parlamentario de más de dos años y a procesos de movilización y debates en torno a la reforma que ocupaba un lugar central en el gobierno de Eduardo Frei inaugurado en 1964.

Es cierto que la cuestión agraria, el problema del campesinado y la misma idea de la reforma agraria se arrastraban desde bastante tiempo antes, tenían antecedentes en la política y en la izquierda chilena, y estuvieron presentes en la campaña presidencial del Frente Popular en 1938. Pero los procesos de industrialización y desarrollo de la época llevaron a los partidos y movimientos de izquierda, aunque mantuvieran a lo largo del tiempo sus demandas respecto de la reforma agraria, a enfatizar los problemas propios de los sectores urbanos, mientras las clases dominantes, sus organizaciones y partidos impedían cualquier cambio en la situación. De modo que si los problemas de retraso económico, concentración de tierra y el poder, explotación y marginación del campesinado con las consecuencias en sus condiciones de vida, eran obstáculos reconocidos al desarrollo del país, no se convertirían en temas principales de la sociedad chilena hasta los años sesenta.

El presente artículo busca indagar en el contexto que permite entender la centralidad del conflicto y del proceso de reforma agrarios en este periodo.

### EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El fenómeno desencadenante a nuestro juicio es el impacto de la Revolución Cubana al poner en el tapete el tema de la revolución socialista y el surgimiento de nuevos actores que la encarnan, a poca distancia de Estados Unidos, polo dominante en la región. La Revolución Cubana alteró profundamente la discusión sobre la cuestión del subdesarrollo y el desarrollo al plantear que era imposible este último en el marco de una modernización capitalista o de una visión lineal que no supusiera la ruptura con el orden socio-económico imperante y un rol principal de los sectores más explotados, como los campesinos.

La respuesta norteamericana, que veía que la Guerra Fría se trasladaba a América Latina, terreno que consideraba propio, y que las propuestas de transformación socio-económica y cultural de la Revolución Cubana serían de inevitable atracción para los sectores progresistas de la región, fue doble.

Por un lado, se trataba de evitar nuevos focos de guerrilla, para lo cual desarrolló la ideología de seguridad nacional y la implementación de la guerra antisubversiva, es decir, una política estrictamente militar que contemplaba entre otras cosas la preparación para la intervención de las Fuerzas Armadas de cada país con el fin de evitar procesos de reforma, política que está en el origen, entre otros ejemplos, de la intervención en República Dominicana y las dictaduras militares que se inician en Brasil en 1964 y luego se sucederán en Argentina, Uruguay y Chile.

Por otro, se trataba también de superar los problemas de pobreza y miseria, especialmente en los sectores rurales, considerados caldo de cultivo para las organizaciones guerrilleras y en general del enemigo interno, que era el comunismo. Para ello se planteaba la necesidad de diversas reformas estructurales. Esta segunda dimensión de la política norteamericana, denominada Alianza para el Progreso, promovida por el Presidente Kennedy, irá desdibujándose a favor de la política militar anti insurreccional y su apoyo a gobiernos autoritarios y conservadores que buscarán revertir las reformas ahí donde ellas se produjeron.

En todo caso, en el marco de esta política, en 1961 se aprueba la Carta de Punta del Este (1961) por parte de todos los delegados pertenecientes a la Organización de Estados Americanos, que exigía a los países firmantes realizar reformas agrarias si querían contar con los aportes que ahí se consagraban. Ello llevó, en Chile, al gobierno del Presidente Alessandri a iniciar legalmente (1962, ley 15.020) un proceso moderado de distribución de tierras fiscales y, sobre todo, de creación de una institucionalidad estatal para realizar el proceso, lo que tendrá gran importancia más adelante. Ese año, meses antes la Iglesia había desencadenado su propio proceso de distribución de tierras y planteado la situación del agro y las necesidades de reforma en el documento de la Conferencia Episcopal “La Iglesia y el problema del campesinado chileno”.

Pero estos eventos iniciales se dan en un contexto de otros importantes fenómenos en el mundo, América Latina y nuestro país. En el plano internacional es importante destacar el clima de cambio social que se impone en todos los campos; el optimismo de la revolución, en el sentido de transformación profunda del orden social, que puede tomar el carácter de revolución como método político o de reformas estructurales, todo ello en un marco de ilusiones del progreso definido tanto por las fuerzas de la razón tecnológica como de la razón emancipadora.

## EL DEBATE EN TORNO AL DESARROLLO Y LA CUESTIÓN AGRARIA

Todo lo anterior tiene una dimensión económica en la que el tema del desarrollo se había hecho predominante como manera de superar la gran división del mundo de la posguerra entre norte y sur, o países ricos y países pobres. Y uno de los factores del retraso de grandes regiones del mundo era la situación agraria, que no se había beneficiado de transformaciones que permitieran superar la brecha entre campo y ciudad. En los organismos internacionales se enfatizaba la necesidad de transformaciones modernizadoras que aumentaran la productividad agraria y que permitieran la ampliación del mercado interno.

Pero hay también una dimensión social y cultural a la cual colaborarán significativamente en el plano intelectual las ciencias sociales que recién se instalaban en América Latina y en nuestro país. El diagnóstico que ellas realizaban definía la situación como el predominio de la matriz de la hacienda, vigente desde el periodo colonial, o como sociedad dual, es decir, como una estructura de relaciones de poder que marginaba al sector rural y a quienes trabajaban en él, el campesinado, de los beneficios de la civilización. En las visiones más radicales se hablaba de colonialismo interno, efecto de las relaciones imperialistas a nivel mundial. El núcleo de este problema estaba definido por la cuestión de la propiedad o la tenencia de la tierra. A su vez, la cuestión de la propiedad será un elemento central en la configuración de los proyectos ideológicos de la época. Así, tanto desde las perspectivas más “desarrollistas” como la teoría de la modernización que implica superar la sociedad tradicional representada por el mundo agrario, como desde los enfoques de la dependencia que implicaban superar la situación de colonialismo interno y de capitalismo periférico, el cambio en el sector agrario y el concepto de reforma agraria aparecían como elementos centrales. Estas concepciones teóricas se expresarán en posiciones ideológicas y políticas, unas consideradas más reformistas, otras más revolucionarias.

Y este papel de las ciencias sociales en ligar el cambio agrario al cambio social global va acompañado por otros dos fenómenos. Por un lado, la formación de nuevos profesionales que reemplazan a las profesiones tradicionales, especialmente en el Estado, en el enfrentamiento de problemas y políticas inéditos, como son las que plantea la Reforma Agraria. Por otro, la creación de nuevos centros y organismos de estudio que tienen como objeto específico el seguimiento de las transformaciones en este ámbito, cual es el caso, entre otros, de Icirá (Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria). Todo ello generó una gran masa de estudios e investigaciones que contribuirán a la centralidad del tema agrario en el plano del debate intelectual y político.

## LA DESLEGITIMACIÓN OLIGÁRQUICA

En el plano de los imaginarios irrumpe la figura del campesino como expresión del sector explotado, parte de los condenados de la tierra (Fanon) o de las estirpes que no han tenido una segunda oportunidad en la historia (García Márquez), o de aquellos sin esperanzas gracias a los cuales podemos esperar (Marcuse). Se trata de un nuevo actor o protagonista que posee capacidades revolucionarias y potencialidades de emancipación que otros sectores habrían perdido. Un buen ejemplo de ello en el caso chileno es la aparición del nuevo folklore que reemplazará la visión idealizada del campo (la china en el anca del caballo o la manta de tres colores) por una visión, dada la condición de explotación, a la vez triste (inspirada en parte en Atahualpa Yupanqui) y combativa (“plegaria del labrador”, “a desalambrar”, “la tierra para el que la trabaja”).

Este último aspecto tiene un profundo componente anti oligárquico, concebida la oligarquía como la clase dominante en el sector agrario en el país, lo que junto a lo que señalamos más adelante contribuirá a la deslegitimación de los componentes tradicionales de la estructura agraria y del mundo patronal (la pérdida del prestigio de los apellidos tradicionales en el plano simbólico).

Y en este clima cultural se ubican los procesos de cambio del mundo cristiano y particularmente de la Iglesia Católica. El Concilio Vaticano II, la renovación de la Iglesia Latinoamericana, expresada oficialmente en la Conferencia Episcopal de Medellín de 1967 con el mensaje de promoción del ser humano y los pueblos hacia los valores de justicia, y en muchos sectores con la Teología de la Liberación, son el marco en el que se produce la renovación de la Iglesia chilena. Ello, a través de muchos de sus obispos y aún más sacerdotes, se expresa en las posiciones, entre otras, asumidas frente a la cuestión agraria.

Desde una perspectiva sociológica, la principal significación de esta renovación eclesial en un país en su mayoría constituido por católicos es el debilitamiento del sustento ideológico de los sectores oligárquicos, basado en la visión de mundo de la Iglesia tradicional, el cemento cultural de la sociedad en el siglo XIX y bajo el predominio de la “matriz de la hacienda”. Ya desde mediados de los años treinta se estaba produciendo un lento, no homogéneo y no exento de idas y vueltas, viraje de la Iglesia Católica desde el predominio del pensamiento conservador hacia las corrientes social cristianas, lo que se expresará en una pérdida de apoyo al Partido Conservador y una mayor cercanía a lo que más adelante será la Democracia Cristiana. Es interesante relacionar lo que ocurre con la Reforma Agraria, que erosiona las bases socio-económica y cultural del predominio oligárquico, con otro fenómeno del cual también este año conmemoramos los 50 años. Se trata de los procesos de reforma de las universidades católicas, comenzando con la de Valparaíso

y siguiendo con la Pontificia de Santiago. La importancia particular de esta última es que al igual que el latifundio o la hacienda, era uno de los baluartes, en este caso cultural y simbólico, de la oligarquía y de los sectores conservadores de la Iglesia Católica. Los actores principales que desencadenan tanto los procesos de reforma agraria como los de reforma universitaria están vinculados a sectores renovados del pensamiento cristiano cuya expresión política es la Democracia Cristiana, ya fuera a través del gobierno en el primer caso, o de las federaciones de estudiantes en el segundo.

## LA TRANSFORMACIÓN AGRARIA

El año 1964 asume la presidencia de la república Eduardo Frei Montalva, con una amplia mayoría que será respaldada en las elecciones parlamentarias de 1965 y que significará un gobierno prácticamente de un solo partido. Los énfasis de la campaña presidencial en que Frei enfrentaba, con el respaldo de los partidos históricos de la derecha, al candidato Salvador Allende del Frente de Acción Popular, cuyos principales partidos eran el Comunista y Socialista, implicarán un profundo distanciamiento entre izquierda y Democracia Cristiana.

El programa de Frei, denominado “revolución en libertad”, con lo que se quería marcar la distancia tanto con la derecha y con la izquierda, implicaba una alteración parcial del denominado “Estado de compromiso”, aislando a los sectores de la oligarquía, neutralizando a los sectores de clase obrera organizada e incorporando a dos de los sectores hasta entonces más alejados de las políticas de Estado: pobladores urbanos a través de la Promoción Popular y campesinos a través de Reforma Agraria y Sindicalización Campesina. Al mismo tiempo, entre otras medidas se buscaba la nacionalización parcial o chilenización del cobre y una expansión del proceso de industrialización con la creación de áreas como la petroquímica, y una profunda reforma educacional. Se recogían así las demandas de la época de cambios estructurales radicales, en este caso dentro de los marcos del capitalismo dependiente buscando ampliar sus límites: un programa de modernización y democratización aislado tanto de la derecha como de la izquierda.

En este contexto, la Reforma Agraria jugaba un papel central tanto respecto de las dimensiones de modernización, a través de la incorporación al mercado de cientos de miles de familias y la capacitación técnica, como de democratización a través de la redistribución de tierras y organización sindical del campesinado, todo ello complementado con políticas sociales hacia el sector. Se buscaba incorporar la agricultura al desarrollo nacional tanto en lo referido a las cuestiones de producción y productividad como a las condiciones de vida de quienes trabajaban en ella.

El diagnóstico inicial era la constatación de que el punto más crítico del desarrollo chileno era el profundo retraso de este sector, cuya actividad era la de más lento crecimiento y productividad, y que las condiciones de vida de la población campesina, marginada de los beneficios de la civilización, eran inaceptables. Las causas de esto eran múltiples, pero destacaba el sistema de distribución de la propiedad de la tierra y de las formas de tenencia y explotación caracterizadas por la gran concentración de tierras y aguas en pocas manos y una gran masa de población desposeída de estos recursos. Como señalaba el Informe del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, que mostró con gran impacto la situación alarmante de la tenencia de tierra para América Latina, en Chile el 7% de las empresas (todas ellas grandes empresas) poseía el 65% de la superficie arable y 78% de la superficie regada. Para el gobierno la Reforma Agraria significaba “un cambio profundo en la estructura de la tenencia de la tierra, en el orden social y la incorporación plena del campesinado a la vida del país”, complementando una política agraria cuyo objetivo sustancial era “el crecimiento acelerado y permanente de la producción”<sup>1</sup>.

Luego de más de dos años de intensos debates, mientras se llevaban a cabo políticas de desarrollo económico y tecnológico y de organización social por parte del gobierno y enfrentando fuerte resistencia de los terratenientes que subdividen sus tierras para evitar las expropiaciones, y de la derecha política que intenta bloquear las leyes en el Parlamento, se promulgan las dos leyes emblemáticas, la primera de Sindicalización Campesina (Ley 16.640), la segunda de Reforma Agraria, que regulaba la redistribución de tierras (ley 16.624), en abril y julio de 1967, respectivamente.

No corresponde aquí una descripción de las políticas y del proceso de Reforma Agraria, que podrá encontrarse en otros textos de este volumen.

Señalemos solamente que a partir de 1967 se produce una radicalización de las movilizaciones a través de tomas que, junto a las limitaciones de los procesos de redistribución de tierras y a críticas de las nuevas formas de organización, llevan a la izquierda a plantear la profundización y masificación de la distribución de tierras con nuevas formas de organización de la producción. Ello formará parte de su programa en 1970 de la vía chilena al socialismo, cuyo elemento central era la construcción del “área de propiedad social” con la expropiación de los grandes monopolios. Este proyecto se planteaba como una revolución que superara el “reformismo” que se imputaba al gobierno demócratacristiano y que sería responsable de la consolidación de un nuevo tipo de capitalismo.

---

1. Todas las referencias y datos provienen del Primer Mensaje Presidencial al Congreso (1965) y del CIDA, Chile, tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola (1966).



Por otro lado, en la derecha la Reforma Agraria y la pérdida relativa de su poder en el campo, así como la organización campesina, han producido un impacto reactivo de gran envergadura que se traducirá en la renovación de su estructura partidaria y en la propuesta de un programa propio de gobierno, algunos de cuyos planteamientos más radicales se harán efectivos bajo la dictadura militar, no repitiéndose en las elecciones presidenciales de 1970 el apoyo brindado a la Democracia Cristiana seis años atrás. Así, la Reforma Agraria jugará un papel crucial en la reconstitución de un esquema tripolar (derecha, centro, izquierda) para las elecciones de 1970, lo que facilitará el triunfo de Salvador Allende.

Como resultado del conjunto del proceso puede indicarse que al final del gobierno de Allende casi la totalidad de los asalariados campesinos estaban organizados en sindicatos, se habían creado nuevas formas colectivas de producción, se había fortalecido la institucionalidad estatal encargada del sector agrario y, sobre todo, se había terminado con el latifundio<sup>2</sup>. Serán estos los elementos que la dictadura militar buscará revertir a través de la represión y la instalación de su modelo neoliberal.

## POLÍTICA Y SOCIEDAD

Es importante señalar todas estas transformaciones, pues si bien como indicamos alteraron el panorama político y contribuyeron a su radicalización y polarización, no cambiaron sustancialmente la relación entre política y sociedad, sino que contribuyeron a su fortalecimiento. En efecto, uno de los rasgos fundamentales de la historia política del siglo XX y que diferencia aquella época de la actual, es que los grandes proyectos históricos provenían del sistema partidario, el que a su vez involucraba al mundo político, intelectual y de actores sociales. Como hemos descrito en otros trabajos, la matriz socio-política chilena se caracterizaba por la imbricación entre estos mundos<sup>3</sup>. La Reforma Agraria vino originalmente menos de una demanda campesina, que luego tomará su propia dinámica, y más desde este sistema partidario, básicamente desde el centro y la izquierda, imbricado con la sociedad y los actores sociales<sup>4</sup>. La vigencia y legitimidad del sistema político partidario explica que en el momento de la sindicalización campesina masiva no

- 
2. Una síntesis y balance recientes de todo el proceso en Sergio Gómez, Reforma Agraria: un esfuerzo de reflexión. Revista Mensaje. No 660, julio 2017.
  3. Ver, entre otros, Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre las transformaciones sociopolíticas y movimiento social. LOM Ediciones, 2014
  4. Un valioso estudio sobre partidos y reforma agraria en O. Avendaño, Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973. LOM Ediciones, 2017.

surja un movimiento campesino independiente al margen de él, sino en procesos complejos de pertenencia y autonomía. Por otro lado, también puede explicarse desde aquí el papel polarizador en la política que tuvo la Reforma Agraria.

En el trasfondo de la lucha política asociada al proceso de Reforma Agraria hay evidentemente dos cuestiones en juego. Por un lado, el ya mencionado dislocamiento y derrumbe de un mundo cultural y social asociado al latifundio y a la oligarquía agraria, y la emergencia y emancipación de un nuevo actor social representado por el oponente a aquella, el campesinado. Por otro lado, la tensión permanente entre las distintas concepciones de reforma agraria. En las visiones de la época<sup>5</sup> coexistían al menos tres definiciones o concepciones sobre ella: el simple mejoramiento y modernización de los aspectos técnicos y económicos, opuesto a toda transformación estructural y de la tenencia de la tierra, planteamiento de los organismos patronales; la modernización y democratización del campo a través la distribución de tierras, la asistencia técnica y la organización campesina dentro de los márgenes de la economía de mercado capitalista, de alguna manera predominante en las políticas iniciales del gobierno chileno; finalmente, reforma agraria como cambio en la estructura de poder del sector asociada a un cambio del orden socioeconómico del país, propia de las visiones de izquierda. Es evidente que existe una oposición clara entre la primera y las dos otras visiones, pero entre estas es cuestión sobre todo de énfasis, pues ninguna de las dos excluye absolutamente a la otra. Pero los énfasis, al encarnarse en actores políticos, se transforman en posiciones antagónicas difíciles de reconciliar y así la cuestión de la reforma agraria se ubica en el corazón de los debates y enfrentamientos de la época sobre el desarrollo y la revolución.

En conclusión, la problemática de la sociedad en los sesenta se abordaba a través de la disputa entre grandes proyectos históricos y políticos, uno de cuyos componentes principales era la cuestión de la propiedad, representados por partidos políticos imbricados con movimientos sociales. Ello hizo de la Reforma Agraria el proceso emblemático de una época.

---

5. Véase la descripción de estas visiones en Solon Barraclough, *Qué es una reforma agraria*, en O. Delgado, ed. *Reformas agrarias en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, 1965.