



SERIE INFORME **ECONÓMICO**

**A 50 Años:**  
Balance de la Reforma Agraria Chilena

**Alberto Valdés E.**

**SERIE  
INFORME  
ECONÓMICO**  
ISSN 0717 - 1536

Julio 2016

258

## **ALBERTO VALDÉS E.**

es ingeniero agrónomo de la Universidad Católica de Chile, Master en economía de la Universidad de Chicago y doctor en economía de London School of Economics.

# CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

1. INTRODUCCIÓN **06**

2. CUATRO GRANDES OBJETIVOS  
DE LA REFORMA AGRARIA **07**

3. DOS IMPORTANTES DEBILIDADES  
DEL DIAGNÓSTICO DEL EQUIPO QUE  
DISEÑÓ LA REFORMA AGRARIA **10**

4. ¿QUÉ SE PODRÍA HABER HECHO  
ALTERNATIVAMENTE? **11**

- 2.1 Eliminar la excesiva dependencia del inquilino del patrón del campo ..... 07
- 2.2 La Reforma Agraria como un medio de redención social del campesino, en términos de dignidad y mayores ingresos, y contribuir a frenar el germen de una revolución ..... 07
- 2.3 Perspectiva política ..... 07
- 2.4 La aspiración de promover un mayor crecimiento productivo ..... 07



# Resumen Ejecutivo

**C**on motivo de los 50 años de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, Libertad y Desarrollo realizó un seminario en el cual varios expertos expusieron acerca del diagnóstico y los efectos que esta política pública de comienzos de los 60 tuvo en el sector agrícola de nuestro país.<sup>1</sup>

Uno de los invitados a exponer fue el académico Alberto Valdés, quien en su presentación realizó una revisión del panorama político de la época, asegurando que si bien en un principio fue partidario de esta reforma, con el paso del tiempo fue cambiando de opinión.

En la exposición que da vida a esta Serie Informe, Valdés analiza cómo esta política pública no sólo careció de un diagnóstico realista, respondiendo a acciones meramente ideológicas y políticas, sino que además, no trajo consigo el desarrollo del sector agrícola tras la expropiación de 5.500 fundos - 9,5 millones de hectáreas-.

A continuación la transcripción de la charla dada por Valdés.

---

<sup>1</sup> Seminario "A 50 años: Balance de la Reforma Agraria Chilena" realizado en Auditorio LyD el 22 de junio de 2016 y donde expusieron el Ministro de Agricultura, Sr. Carlos Furche; el académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Sr. Alberto Valdés; y el Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura, Sr. Patricio Crespo, moderados por Ángela Cousiño, coautora del libro "Reforma Agraria Chilena. Testimonio de sus Protagonistas".

# 1. INTRODUCCIÓN

La Reforma Agraria bajo los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende fue un huracán político, con profundas repercusiones económicas y sociales, del que surgen lecciones importantes acerca del diagnóstico y diseño de políticas públicas. Lamento que en la actualidad este proceso histórico sea prácticamente desconocido por los jóvenes, y aplaudo la iniciativa de realizar un esfuerzo de diagnóstico histórico 50 años después.

A grandes rasgos, la Reforma Agraria se puede dividir en cuatro períodos, cada uno con un foco político diferente: Jorge Alessandri (1962-65), Eduardo Frei (1965-70), Salvador Allende (1971-73), y la llamada Contra Reforma bajo Augusto Pinochet (1974-78). Pero el germen de la Reforma Agraria se gestó mucho antes, en la década del '50.

Dada las circunstancias políticas a mediados de los '60, concluyo que, por buenas o malas razones, una Reforma Agraria surgía como un fenómeno políticamente inevitable. Había apoyo político amplio para hacer la Reforma Agraria en el centro político y de izquierda en Chile, como también entre los técnicos de Naciones Unidas, de la Alianza para el Progreso de EE.UU., del Cardenal Raúl Silva Enríquez y del Episcopado Católico, numerosos académicos e incluso algunos agricultores. Para algunos, una visión que aceptaba la reforma para evitar cambios revolucionarios y el avance del comunismo.

Un elemento crucial fue la doctrina de que la propiedad agrícola debía cumplir "una función social", bajo la cual el empresario agrícola estaría sujeto a explotar su campo de la manera más conveniente para la sociedad, como condición para no ser expropiado. Esta determinación, en conjunto con la aprobación del "pago diferido" por el 90% del avalúo vigente de la propiedad en bonos hasta 30 años plazo, representó un cambio fundamental en el concepto de propiedad para el campo.

Sin embargo, a pesar del apoyo político a comienzos de

la Presidencia de Frei, más allá del objetivo de eliminar el "latifundio", había poca claridad acerca del modelo de Reforma Agraria y a qué escala hacerla, en ausencia de un debate público amplio acerca de opciones relevantes. Es pertinente destacar que no existía un modelo internacionalmente reconocido de Reforma Agraria, pero a grandes rasgos predominaban dos enfoques; el de propiedad estatal y/o colectivos en países bajo regímenes socialistas, y el de pequeños agricultores en propiedad privada. En Chile, más allá de declaraciones de intenciones, por ejemplo del Ministro Hugo Trivelli y del Presidente, creo que esta ambigüedad durante la campaña electoral y comienzos del gobierno de Frei reflejaba una división de opiniones al interior del Partido Demócrata Cristiano (PDC) respecto a qué tipo de "empresa campesina" adoptar. El Ministro Trivelli sugería una Reforma Agraria para crear 100.000 pequeños propietarios, pero es claro que la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) no "remaba en la misma dirección".

De acuerdo a mi interpretación, ¿cuáles eran los principales fundamentos que impulsaban implementar una reforma agraria en los '60?

## 2. CUATRO GRANDES OBJETIVOS DE LA REFORMA AGRARIA

### 2.1 Eliminar la excesiva dependencia del inquilino del patrón del campo

**R**ecordemos que la Reforma Agraria bajo Frei Montalva se focalizó exclusivamente en los inquilinos, que representaban los trabajadores permanentes del fundo, y eran remunerados en base a salario en dinero y en “regalías” que incluían la casa, un huerto, una chacra o ración, derechos de talajes y pan. En la mayoría de los casos, el inquilino vivía en una casa dentro del fundo y en muchos casos, incluso la escuela para sus hijos estaba en el fundo. Esta condición lo aislaba del mercado laboral más amplio, restringiendo sus posibilidades y generaba una excesiva dependencia respecto al patrón. El que no viviera dentro del fundo no era opción, era inevitable considerando la falta de infraestructura, caminos y locomoción. ¿Falla del mercado o falla del Estado?

Respecto a la libertad electoral del inquilino, la Ley Electoral de 1958 que implementó la “cédula única” redujo significativamente el control político de su voto respecto al patrón, lo que se reflejó posteriormente en las elecciones parlamentarias siguientes con un alza de la izquierda.

### 2.2 La Reforma Agraria como un medio de redención social del campesino, en términos de dignidad y mayores ingresos, y contribuir a frenar el germen de una revolución

Un objetivo social explícito de la Reforma fue aspirar a una “redención social” del campesino, que bajo Frei se concentraría exclusivamente en los inquilinos, quienes representaban aproximadamente el 25% de la fuerza laboral agrícola (Informe CIDA). El resto incluía pequeños y medianos agricultores, voluntarios, afuerinos, medieros, capataces y otros empleados.

De acuerdo a estadísticas de la época, los inquilinos no eran los más pobres. El ingreso per cápita en la época correspondía al de un país pobre, lo que se reflejaba en que una alta proporción de la población urbana y rural vivía en condiciones de pobreza, en donde la pobreza rural “extrema” alcanzaba un 27%, como lo documentó el Mapa de Pobreza en la época. Es llamativo que la principal estrategia para el sector agrícola excluyera a dos tercios de la fuerza de trabajo agrícola, segmento que incluía a los más pobres. Sin embargo, políticamente es comprensible la focalización en los inquilinos, considerando que representaban un símbolo del denominado sistema de latifundio. En una perspectiva de largo plazo, ya en los '60 su situación estaba evolucionando, en parte, asociada a una mayor conectividad. Asimismo la hacienda como tal estaba en retirada; de hecho la gran mayoría de los campos ya se denominaban “fundos”, no haciendas. Algunos planteamientos recientes sobre esa época parecieran reflejar más la estructura agraria de los años '30, quizás hasta los '40, pero no representativa de la que prevalecía en los '60.

### 2.3 Perspectiva política

La Reforma Agraria en los '60 se complementó con una fuerte promoción de la sindicalización campesina. Sería ingenuo ignorar la expectativa de cómo políticas -con méritos en sí mismas- contribuirían en captar el voto campesino, en un contexto político de una competencia creciente entre la DC y los partidos de izquierda. Era parte del trasfondo político de la Reforma Agraria, no una variante explícita en el debate público sobre la Reforma en la época.

### 2.4 La aspiración de promover un mayor crecimiento productivo

Desde aproximadamente la década de 1930, la agricultura experimentaba un lento crecimiento productivo.

El Cuadro 1 distingue por período presidencial, y se observa que durante la Reforma Agraria la tasa de crecimiento agrícola fue baja. Bajo Frei logró un promedio de 3,8% anual, lo que no es alto e inferior al período bajo Carlos Ibañez del Campo, pero superior en comparación al pobre desempeño bajo Jorge Alessandri y Gabriel González Videla. Bajo Salvador Allende la caída de la producción fue estrepitosa, reflejándose en un promedio anual negativo de -6,5%.

El Gráfico siguiente presenta la evolución de la producción a largo plazo, entre 1947 y 2010 a pesos de valor constante.

Como lo muestra el Gráfico 1, la expansión dinámica de la agricultura se produce al final de los '70, cuando se inicia un período de alto crecimiento, se moderniza la agricultura y se desarrolla la expansión agro-exportadora. Durante el período de la Reforma Agraria no se logró la esperada expansión productiva. Luego, la afirmación de que "la moderna agricultura actual no habría sido posible sin la Reforma Agraria de Frei, al haberse gestado un mercado de tierra", parece una aseveración audaz. El crecimiento productivo fue bajo (incluso negativo bajo Allende), y la Reforma Agraria no creó un mercado de tierra, ya que no se distribuyó la tierra en propiedad privada; bajo el régimen de Asentamientos y Centros de Reforma Agraria (CERAS) la propiedad era de la CORA.

El gran despegue productivo se inicia a comienzos de los '80, en el que destaco tres determinantes esenciales: el re-establecimiento del derecho de propiedad a mediados de los '70, el proceso de subdivisión y parcelación en propiedad privada de los Asentamientos que comienza alrededor de 1975 y bajo el cual se distribuyeron 50.000 parcelas, y la implementación de las reformas económicas. El profesor L. Jarvis ha planteado una hipótesis algo más convincente: ex post, el despegue productivo habría resultado de una sinergia virtuosa entre la apertura del mercado de tierras por la Reforma Agraria y las reformas económicas de fines

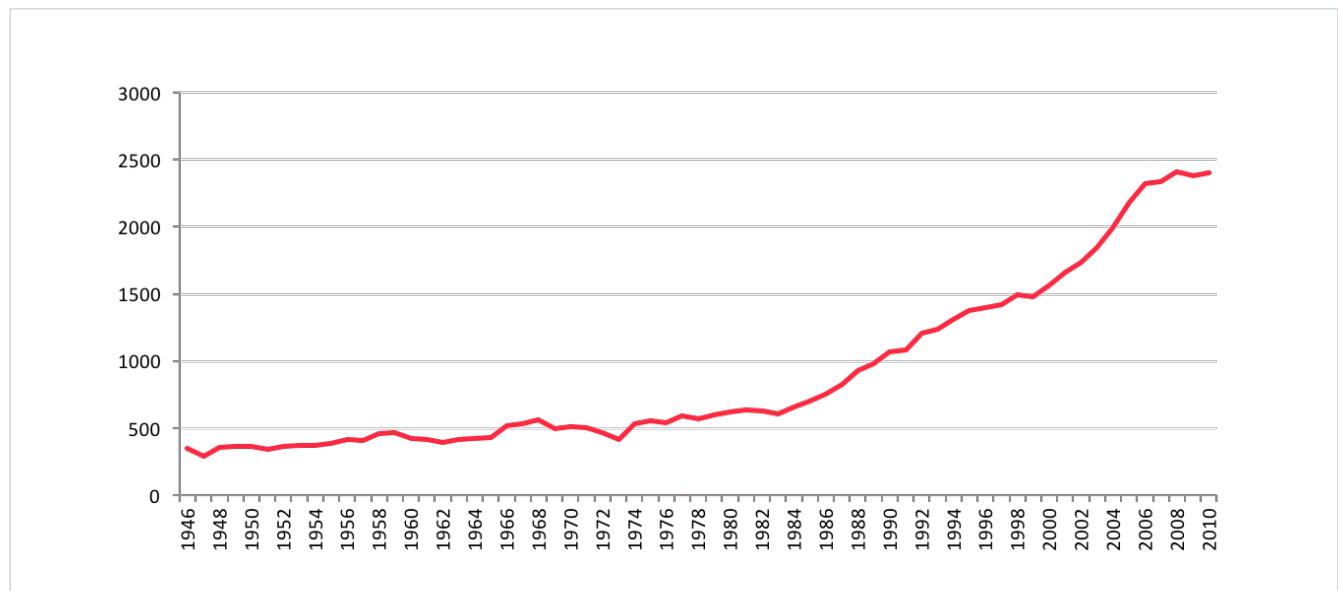
Presidente	Período	Promedio de las tasas anuales de crecimiento
González Videla	1947-1952	0.6%
Ibañez	1953-1958	4.1%
Alessandri	1959-1964	-1.3%
Frei Montalva	1965-1970	3.8%
Allende	1971-1973	-6.5%
Pinochet	1974-1980	6.2%
Pinochet	1981-1985	2.7%
Pinochet	1986-1989	8.6%
Aylwin	1990-1994	6.1%
Frei Ruiz-Tagle	1995-2000	3.1%
Lagos	2001-2006	6.8%
Bachelet 1°	2007-2010	0.9%

Cuadro 1  
**EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA AGREGADA (PIB AGRÍCOLA A PRECIOS CONSTANTES)**

Fuente: A. Valdés en base a estadísticas en EH Clio Lab, Economía UC

Gráfico 1  
**EVOLUCIÓN DEL PIB AGROPECUARIO EN MM\$, 1947-2010**

Fuente: A. Valdés en base a estadísticas en EH Clio Lab, Economía UC





de los '70. Sin embargo, aun si aceptáramos esta hipótesis, de la que yo discrepo, el proceso no fue por diseño de la Reforma Agraria. La parcelación y las reformas económicas no eran anticipables en los '60, y bajo Frei y Allende no se asignó tierra a privados. En Chile existía un mercado de tierra agrícola desde antes de la Reforma Agraria, pero sin el nivel de actividad que adquirió luego de las reformas económicas.

En cuanto a las expropiaciones:

#### Cuadro 2 EVOLUCIÓN DE EXPROPIACIONES

Fuente: Acemoglu, Gallego y Robinson (2009), con datos de CORA.

Ítem	1962-1964	1964-1967	1967-1970	1970-1973
Unidades agrícolas expropiadas	17	495	797	4,207
Hectáreas físicas expropiadas	154.853	1.136.025	2.909.050	5.477.514
% del total de hás físicas expropiadas	1,56%	11,47%	29,37%	55,31%

Entre 1965-73 se expropiaron aproximadamente 5.500 fundos, sumando 9,5 millones de Has.

#### Cuadro 3 CAUSALES Y NÚMERO DE EXPROPIACIONES

Fuente: Acemoglu, Gallego y Robinson (2009), con datos de CORA.

Causal legal	1964-1967	1967-1970	1970-1973
Unidades extensas	2	306	1.917
Administración ineficiente	1	11	918
Ofrecidos por dueño antes de expr. involuntaria	7	354	930

En término de causales de expropiación, el Cuadro 3 indica que dominó claramente la causal tamaño sobre 80 hectáreas de riego básico; la causal de administración ineficiente fue también significativa, pero claramente en menor grado. Es notorio el alto número de campos ofrecidos

por el dueño, comprensible ante la expectativa inevitable de ser expropiado y en peores condiciones respecto a derecho de la reserva y compensación.

### 3. DOS IMPORTANTES DEBILIDADES DEL DIAGNÓSTICO DEL EQUIPO QUE DISEÑÓ LA REFORMA AGRARIA

**E**n mi opinión, hubo por lo menos dos condicionantes que sobresalen en el diagnóstico sobre la Reforma Agraria durante los '60. Influido por el diagnóstico de la CEPAL bajo Raúl Prebisch, un aspecto fundamental fue concluir que la agricultura era inherentemente ineficiente, no sólo en Chile, sino en todo Latinoamérica, consecuencia de una condición estructural resultante de la estructura de tenencia de la tierra. En jerga económica, los agricultores no respondían a los incentivos económicos, esto es, una "inelasticidad" de la respuesta de la oferta a incentivos. Curioso, esta condición no se extendía a otros sectores, pero sí a la agricultura en toda Latinoamérica.

Lo que los analistas más influyentes del gobierno no parecen haber percibido es que desde los '30 se produjo en varios países de la región un vuelco profundo en las políticas económicas macro con un gran impacto adverso para la agricultura. Luego de décadas de una economía bastante abierta al comercio exterior, y un régimen cambiario estable, durante los '30 se viró hacia una política de sustitución de importaciones, controles del tipo de cambio y de precios de alimentos, y una expansión del gasto fiscal que fue generando una inflación creciente. Inherente a la estrategia, el efecto neto de las políticas aplicadas generaba una situación de incentivos que redujo significativamente el ingreso del agricultor.

Realizamos el cálculo para el período desde los '50 para varios países (Schiff y Valdes, 1992). Para Chile, el efecto combinado de la protección industrial, el manejo del tipo de cambio, y los controles de precios de alimentos y aranceles al comercio agrícola significaron un impuesto "implícito" equivalente a aproximadamente 30% del PIB agrícola, relativo a una estructura de incentivos como la que prevalece en Chile en la actualidad. Esto es, durante 20 a 30 años al sector se le extrajo alrededor de un 30% del ingreso neto agrícola respecto a su potencial. Este impuesto implícito tiene que haber inhibido significativamente la inversión privada en agricultura, impidiendo un recambio empresarial postergado por las expectativas de baja rentabilidad y reduciendo la demanda efectiva por tierra agrícola.

A mi juicio, un segundo error de diagnóstico fue la elección del Asentamiento como unidad productiva que implementó la CORA bajo Frei, como también los CERA bajo Allende. El asentamiento es muy parecido al modelo soviético de *Kolkhozes*, que existía en la ex Unión Soviética. A finales de los 50, diversos especialistas en Estados Unidos y Europa ya planteaban la alerta, pues que este sistema era ineficiente. Se observaba un problema inherente de ineficiencia de incentivos cruzados de trabajar su pequeña parcela versus el colectivo, y una falta de dirección clara en el manejo comercial y técnico del colectivo. A nivel mundial, implementar formas colectivas y/o asociativas en la producción agrícola no ha sido una historia de éxitos. Sin embargo, hay muchas experiencias exitosas de sistemas cooperativos orientados a la comercialización, acceso al crédito y extensión, pero bajo producción individual, como el *Moshav Ovdim* en Israel, y otros casos. La aspiración de un modelo comunitario que dividía a la DC era atractiva, y podría haber sido funcional en el Asentamiento, pero solo como una transición corta, de dos a tres años. Si bien al comienzo de la Reforma Agraria se planteó que el Asentamiento sería transitorio, se llegó hasta 1970 en que muchos Asentamientos habían cumplido la etapa de transición, pero no se distribuyeron. Se percibía que la DC estaba enfrascada en un debate interno profundo acerca de la elección del modelo de producción permanente, entre propiedad privada individual o una unidad asociativa de producción. No hay que olvidar que su lema era "la vía no capitalista al desarrollo".

Bajo Salvador Allende la elección era más simple. Consistente con la ideología marxista, no ofreció establecer propiedad privada, fue crítico del Asentamiento y creó un modelo de Centros de Reforma Agraria (CERAS) y Centros de Producción (CEPROS) que agrupaban Asentamientos. A diferencia del Asentamiento bajo Frei, del que solo la fuerza permanente del fundo -los inquilinos- eran socios, bajo la Unidad Popular se experimentó con la incorporación de voluntarios como miembros de planta de la unidad productiva, y se iniciaron iniciativas para incorporar a la Reforma Agraria al pueblo mapuche.

## 4. ¿QUÉ SE PODRÍA HABER HECHO ALTERNATIVAMENTE?

**E**sta interrogante es de mucho interés, y quizás tenga relevancia para la causa mapuche en la actualidad. Pero es un tema amplio que sobrepasa esta exposición.

Muy brevemente, yo habría evitado el modelo de Asentamiento, que ya en los 60 se sabía que no era un modelo eficiente de producción. Una opción era un sistema con manejo individual, en la línea de lo que aplicó la Iglesia Católica en pequeña escala a comienzos de los '60. Otro gran dilema era la rapidez en la ejecución de la Reforma Agraria. Había opciones, y pienso que a pesar de las presiones políticas, debería haberse implementado en forma más gradual.

Una interrogante fundamental era si expropiar compensando al propietario por el valor comercial del predio, como lo establecía la Constitución antes de la Reforma Agraria y como lo han implementado, por ejemplo, en Sudáfrica post *Apartheid* y en el Norte de Brasil (el denominado *Market Based Land Reform*). El dilema para el gobierno era indudable. Como lo planteó Jacques Chonchol en los '60, el pago del valor comercial implicaba un proceso de expropiaciones en menor escala y más lento.

Mirando a futuro, ¿cuáles son las grandes tendencias en estructura agraria? Como está documentado históricamente surge una distinción grande entre países pobres y países de ingreso medio o alto respecto a evolución de la propiedad agrícola. En los países pobres (Asia y África) en que actualmente predominan unidades de muy pequeña escala, la tendencia es hacia una subdivisión creciente (por herencia) que preocupa a los analistas. No es problema de ineficiencia, pueden ser pequeños pero eficientes, pero carecen de un nivel de activos (tierra, capital humano y físico y acceso a infraestructura) que los condena a bajos ingresos, a no ser que cuenten con acceso a empleo rural no-agrícola para complementar el ingreso familiar.

Por el contrario, en países de ingreso medio o alto, la tendencia es clarísima. En la medida en que el ingreso aumenta, el tamaño medio de los predios también

aumenta, lo que va acompañado de gran flexibilidad en el mercado de tierra agrícola para ajustar la escala de operación, como asimismo, respecto a diversos modelos de organización empresarial, incluyendo el arrendamiento. En Chile se observa esta tendencia hacia una consolidación de los predios posterior a la llamada Contra Reforma en los '70 y de hecho, la actual estructura agraria no es muy distante a la que había antes de la Reforma Agraria.

La historia del proceso de Reforma Agraria proporciona lecciones relevantes para el análisis de políticas públicas en la actualidad. El diagnóstico que motivó el tipo y escala de Reforma Agraria en los '60 y el diseño de tenencia bajo la reforma fue dominado por objetivos ideológicos, en desmedro de un análisis técnico profundo.

