

# LA AGRICULTURA CHILENA 1920 - 1973<sup>1</sup>

José Garrido R.<sup>2</sup>

## ABSTRACT

The evolution of agricultural production, land tenure, land reform and rural poverty mainly for the period 1920-1973 is reviewed. From 1910 to 1930 Chilean agriculture was found to be superior to that of the United States. Since 1930, it becomes less efficient, mainly at the end of the decade, when the American agricultural productivity starts its great increase.

This change resulted from unfavorable modifications affecting the relationships between inputs and outputs as well as from the fact that American agricultural innovations and new technology could not be immediately - and without modifications - transferred to Chile.

Since 1932, and following the tendency observed throughout the world, various Chilean governments have promoted special programs for the country's economic and social development.

El profesor Jorge Ovalle en su participación en el tema "Antecedentes históricos y contexto político institucional" para el período 1920-1973, señalaba que la Cons-

titución del 25 hace posible la intervención del Estado para darle a la masa o comunidad social chilena los derechos que consagra. Es así, como en los diversos gobiernos luego de 1932 aparecen programas o formulaciones políticas coherentes, tendientes a procurar el desarrollo económico y social del país. La afirmación del profesor Ovalle se ratifica en forma clara dentro del sector agropecuario.

Además, cabría destacar la apertura de los gobernantes y políticos chilenos a las ideas y ejemplos, provenientes del extranjero ya sea de países u organismos internacionales, durante todo el período.

---

Recepción de originales: 8 de abril de 1980.

<sup>1</sup> Trabajo presentado al Seminario "Elementos para la Interpretación de la Historia reciente de Chile", organizado por la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo CINDE. Junio 1980.

<sup>2</sup> Ing. Agr., Univ. de Chile, Decano Fac. de Cs. Agrarias, Veterinarias y Forestales, Prof. Depto. Desarrollo Rural. Casilla 1004, Santiago.



*El Paseo: Oleo de Marco Bontá (1949)*

Generalmente se señala como el primer esfuerzo orientado al Plan Agrario preparado en 1945 por el Ministro de Agricultura<sup>1</sup>; pero la verdad es que el antecedente fundamental hay que buscarlo en la obra de don Pedro Aguirre Cerda "El Problema Agrario", publicado en París el año 1929. Se trata de un trabajo muy completo, no sólo en las materias que incluye en sus diecinueve capítulos, sino porque recoge lo que se pensaba y hacía en diversos países europeos, EUA y en Chile.

Al parecer, la preocupación por "racionalizar" la agricultura es general. Aguirre Cerda, apoyándose en una cita de Henry Ford, señala: "en realidad sufrimos en el mundo entero una desarmonía de rendimiento de la industria y de la agricultura. Ella se debe al perfeccionamiento progresivo del trabajo industrial y al retardo de adaptación del trabajo agrícola".

En EUA la fuerte crisis provocada por la baja de precios e ingresos de los agricultores a comienzos de 1921, y que se man-

tienen durante toda la década, puede ser el inicio de la nueva orientación de su política agraria. Mientras los ingresos agrícolas cayeron drásticamente, los gastos de producción disminuyeron en menor grado. Los agricultores con deudas fijas no consiguieron hacer frente a sus obligaciones y los juicios hipotecarios llegaron a ser frecuentes. A principio de 1933 más de la mitad de la deuda agrícola, correspondiente al 45% de los agricultores, estaba aún impaga.

En Inglaterra y otros países, desde el concepto ortodoxo de la escuela liberal, resulta interesante observar como la evolución política administrativa ha derivado hacia una participación más activa del Estado en el avance científico, su aplicación en los procesos productivos, el comercio exterior y en la participación de profesionales y técnicos en tareas administrativas. Todo esto, como se diría actualmente, para favorecer la racionalización o eficiencia. Es decir, pareciera que la falta de participación estatal era generalizada en el segundo decenio del siglo y se presentaba una reacción a esa realidad. Chile no estaba ajena a ella.

---

<sup>1</sup> El Ministro de ese período don J. Manuel Casanueva Ramírez, en carta personal nos manifestó: "quiero informarle que el Plan Agrario 1945 a que se refiere en su estudio se elaboró, por mi iniciativa, cuando fui Ministro de Agricultura por primera vez. En este programa, cuya elaboración duró casi un año, tuve la oportunidad de presidir la Comisión de estudios y participar directamente en los trabajos, en el cual intervinieron básicamente colegas muy destacados como Jorge Ahumada Corvalán, Mario Meza Mascayano, José Suárez Fanjul y Hugo Trivelli Franzolini. Además, participaron alrededor de 80 ingenieros agrónomos, ingenieros comerciales y médicos veterinarios, cuyos nombres recuerdo con especial complacencia por su capacidad e interés en participar.

Ese estudio, lo terminamos, cuando ya había dejado de ser Ministro de Agricultura; pero tuve la oportunidad de entregarlo personalmente al señor Presidente don Juan Antonio Ríos M., quien auspició la aplicación de sus recomendaciones con interés. Desgraciadamente su penoso fallecimiento no permitió poner en práctica resoluciones en esta materia; pero fueron la iniciativa de otras medidas cuyas legislativas o de ordenamiento que significaron un aporte importante al desarrollo agropecuario".

## 1. EVOLUCION DE LA AGRICULTURA Y SECTOR RURAL CHILENO

Debido a que no existen estudios integrales para el período considerado, este trabajo no pretende presentar un análisis de políticas agrícolas. Se presentan en él sólo aspectos o pinceladas "impresionistas" basadas en la bibliografía disponible, especialmente en lo que se refiere a evolución de la producción agropecuaria, tenencia de la tierra, reforma agraria y pobreza rural.

### 1.1 Evolución de la producción agropecuaria

Uno de los estudios más importantes sobre el desarrollo agrícola chileno para el presente siglo es el realizado por Marto Ballesteros (1965), al cual se recurrirá

pues cubre el período 1910-1955<sup>1</sup>). Para el lapso 1950-1970 se utilizará un trabajo del profesor Carlos Bravo (1976); los antecedentes para los años siguientes provienen del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Cabe destacar que Carlos Keller (1956), en su *Revolución en la Agricultura* presenta una serie que se inicia en 1901 sobre el Comercio Exterior Agrícola. ODEPA hizo un diagnóstico sobre la evolución de la agricultura chilena para la elaboración del Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980, pero no se ha encontrado ninguna copia en sus archivos, por lo que no fue posible consultarlo.

El estudio de Ballesteros examina el ritmo de desarrollo en la agricultura chilena en el período 1910-1955, describiendo los cursos seguidos por la producción, el uso de los recursos y estimando el mejoramiento o deterioro de la eficiencia productiva.

Señala Ballesteros que, contra lo que corrientemente se cree, durante el lapso 1911-1920 "la producción total indica un notable incremento, a una tasa de 2,8% anual". En el período 1920-1930 "el resultado es un 3,1% de aumento anual en la producción agropecuaria total. A partir de 1930 el aumento en la producción pierde aceleración por lo que, en conjunto, la tasa de aumento sólo alcanza a la mitad de lo que fuera en la década 1920-1930".

Una relación corrientemente utilizada es la producción agropecuaria por habitante. Sobre este aspecto, los índices señalan que a partir de 1935 la población creció más rápidamente que la producción agropecuaria, por lo que se observan tasas negativas (Tabla 1).

Con respecto a la evolución de la eficiencia productiva, estimada por la relación insumo-producto, se tienen las siguientes conclusiones de Ballesteros:

Tabla 1

TASAS COMPUESTAS ANUALES DE AUMENTO O DISMINUCIÓN EN LA PRODUCCIÓN POR HABITANTES

Período	Tasas (en %/o)
1911 - 1920	1,4
1920 - 1930	1,5
1930 - 1935	0,1
1935 - 1945	- 0,3
1945 - 1954	- 0,5

Fuente: Ballesteros (1965).

— Durante el período 1910-12 a 1928-32, la productividad del sector agrícola chileno aumentó a un ritmo considerable y sostenido, de aproximadamente 1,5%/o anual.

— Se observa una brusca interrupción del proceso de mejora durante la primera mitad de los años 30, en que no sólo cesa el aumento de la eficiencia, sino que parece haber tenido lugar una pequeña baja en la productividad agrícola.

— El proceso de mejora en la eficiencia del sector agrícola se reanuda a partir de la segunda mitad de la década de los treinta y continúa en forma sostenida y pareja hasta el fin del período estudiado. Las tasas de aumento en la productividad son, sin embargo, considerablemente más bajas (aproximadamente la tercera parte) de lo que fueron en el período inicial 1910-12 a 1928-32.

Ballesteros hace una comparación con estudios en los que se analiza la agricultura de Estados Unidos, Brasil, Argentina, haciendo la salvedad que las magnitudes absolutas de las tasas de los distintos países no son estrictamente comparables. Pero sí, señala, es interesante analizar las tendencias y llega a las siguientes conclusiones (Tabla 2, citada por Ballesteros [1965]).

— "Las tasas para los años 1910 a 1920: tanto de Argentina como la de Chile denotan considerables aumentos en productividad, en tanto que la de Estados Unidos

<sup>1</sup> Además, es interesante consultar el trabajo de Marto Ballesteros y Tom E. Davis "The Growth of Output and Employment in Basic Sectors of the Chilean Economy 1908-1957. Economic Development and Cultural Change. Vol. II N° 2 Parte I. 1963.

tiene signo negativo. Durante la década siguiente, los tres países muestran tasas positivas y de notable magnitud, pero el progreso alcanzado por la agricultura estadounidense durante esta década es considerablemente menor que el de la Argentina y, a lo sumo, comparable al de Chile. En resumen, parece ser que desde 1910 hasta 1930 los aumentos en la eficiencia productiva de las agriculturas argentina y chilena superaron considerablemente los de la norteamericana".

— "El cuadro cambia a partir de 1930. La agricultura chilena pierde terreno visiblemente durante los primeros años, en tanto que en la Argentina y los Estados Unidos se registran avances de cuantía parecida y, especialmente en Argentina, muy inferiores a los de la década 1920-30".

— "En los últimos años de la década de los 30 comienza el fenomenal ascenso de la productividad agrícola de los Estados Unidos. De 1937 a 1948 la tasa de crecimiento es de 2,7<sup>o</sup>/o anual, igual a la ob-

Tabla 2

EVOLUCION DE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA AGRICOLA EN VARIOS PAISES

País y período	Tasa anual de aumento o disminución en los índices de producción por unidad de insumos (porcentaje)
<b>BRASIL</b>	
1925-29 a 1935-39	1,9
1935-39 a 1945-49	0,0
1944-46 a 1953-55	1,4
<b>ARGENTINA</b>	
1908 a 1920	0,8
1920 a 1930	2,7
1930 a 1940	0,6
1940 a 1952	-0,5
<b>CHILE</b>	
1911 a 1920	1,4
1920 a 1930	1,6
1930 a 1935	-0,2
1935 a 1945	0,5
1945 a 1954	0,4
<b>ESTADOS UNIDOS</b>	
1909 a 1919	-0,3
1919 a 1929	1,2
1929 a 1937	0,8
1937 a 1948	2,7
1948 a 1957	3,7

Fuentes: Brasil: 1925-29 a 1945-49: Moore: "Recent Developments in Brazilian Agriculture" op. cit., pág. 345. 1944-46 a 1953-55 C.R. Wharton Jr. citado por A.G. Frank. "General Productivity in Soviet Agriculture and Industry: The Ukraine, 1928-55" Journal of Political Economy, December 1958. Pág. 510. Argentina: Marto Ballesteros. op. cit. Estados Unidos: John W. Kendrick "Productivity Trends in Agriculture and Industry". Journal of Farm Economics. December 1958, pág. 1560. El estudio sobre Méjico no se ha incluido aquí dado el relativamente reducido período que cubre (1925-29 a 1945-49).

servada en Argentina de 1920 a 1930. De 1948 a 1957 la tasa de aumento es un tercio mayor aún que la anterior, alcanzando una magnitud que no ha logrado ninguno de los tres países estudiados. Desde 1935 hasta 1954 la agricultura chilena muestra adelantos considerables; pero sin alcanzar nunca las tasas de mejora logradas entre 1911 y 1930. La agricultura argentina queda claramente en la posición más desfavorable: en 1940 entra en un prolongado período de regresión que, esperamos haya sido superado ya, o lo sea en breve. De las cifras estudiadas se deriva, pues, la conclusión de que a partir de la década de 1930 es la Agricultura de los Estados Unidos la que marcha a la vanguardia de los progresos técnicos”.

— ¿Por qué, se pregunta Ballesteros, dejaron las agriculturas de Argentina y Chile de progresar o de hacerlo a tasas tan elevadas como las que anteriormente experimentaron?. “No puede alegarse que el caudal de innovaciones y mejoras se agotó: el desarrollo observado en los Estados Unidos demuestra elocuentemente lo contrario”.

— Circunstancias institucionales, tales como la “actitud de los agricultores frente al progreso técnico” se presentan frecuentemente como explicación del retraso de la agricultura de ciertos países. En ello, sin duda, puede haber una buena dosis de verdad. Sin embargo, el hecho es que desde 1910 hasta 1930 esta actitud presumiblemente adversa, no se manifestó: la técnica agrícola progresó en Chile y Argentina a un ritmo más rápido que en los Estados Unidos.

Plantea dos hipótesis preliminares para explicar estos sucesos. “En primer lugar, es posible que, a partir de la Gran Depresión, las relaciones de precios de productos e insumos hayan tomado en Argentina y Chile un curso desfavorable para el progreso técnico. Tanto Chile como Argentina son aún “importadores” de adelantos técnicos. Dadas las numerosas intervenciones en la política comercial, es concebible que el precio de estos adelantos o innovaciones haya sido (arbitrariamente) elevado a niveles tales que su adopción no sea remunerativa”. “En segundo lugar, el retra-

so puede deberse a la naturaleza misma de las innovaciones o mejoras técnicas que produjeron el rápido crecimiento de la productividad agrícola de los Estados Unidos. Es decir, suponiendo siempre que Chile y Argentina han importado estos adelantos en el pasado, es posible que una de las razones por las cuales su productividad agrícola creció a tasas reducidas a partir de la década de 1930 provenga de que las innovaciones que desde ese entonces fueron descubiertas e introducidas en los Estados Unidos no se prestaban para ser, inmediatamente y sin alteraciones, trasladadas a otros países. Tal es, sin duda, el caso en los maíces híbridos, que tan considerablemente aumentaron los rendimientos de esta cosecha en los Estados Unidos, y que facilitaron, mediante una mayor “standarización” de la planta, la introducción de la máquina cosechadora de maíz”.

En el criterio de Ballesteros ambos factores (relaciones de precios y naturaleza de algunas innovaciones) actuaron conjuntamente y su impacto sobre la evolución de la productividad observada fue considerable. Futuros estudios pueden establecer la validez o error de estas afirmaciones.

En un estudio similar al de Ballesteros, el profesor Bravo (1976) hace un análisis de la evolución de la producción del sector agrícola en relación al Producto Nacional de Chile, en el período 1951-1970. Si bien estos trabajos no permiten “empalmar” los períodos, ya que las metodologías usadas y los términos de referencia no son equivalentes, sí es factible utilizar los antecedentes como apoyo informativo, con el fin de aventurar algunas conclusiones.

La participación del sector agrícola chileno en el Producto Neto Nacional fue decreciendo entre 1951 y 1970. Es así como de un 17,90/o al inicio del período, llega a un 7,60/o en 1970. Esta disminución sería procedente en una economía en desarrollo si la tendencia del Producto Agrícola Neto fuera positiva, pero en el caso chileno el estancamiento del sector es muy claro, como puede apreciarse en la Tabla 3.

Basado en estos antecedentes y teniendo en cuenta el crecimiento de la pobla-

ción, el profesor Bravo elaboró un indicador que es el Producto Nacional Neto per cápita y el Producto Agrícola Neto per cápita. Al observar estos indicadores se hace más evidente aún la incidencia negativa del sector agrícola en el resto de la economía. Mientras el Producto Agrícola Neto per cápita decrece de E<sup>o</sup> 69,72 en 1951 a E<sup>o</sup> 45,18 en 1970, el Producto Nacional Neto per cápita aumenta de E<sup>o</sup> 390,32 a

E<sup>o</sup> 598,38 en el mismo período (véase Tabla 4).

Como referencia cabe hacer notar que Chile junto a Jamaica, Trinidad Tobago y Venezuela, son los países latinoamericanos que presentan una mejor participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto Total, la que no alcanza al 10<sup>o</sup>/o (véase Tabla 5).

Tabla 3

EVOLUCION DEL PNN, PNAN Y DEL PAN<sup>1</sup>  
 PRECIOS CONSTANTES 1960, MILLONES DE E<sup>o</sup>

AÑOS	PNN	PNAN	PAN	$\frac{PAN}{PNN}$ o/o
1951	2.424,31	1.991,28	433,03	17,86
1952	2.587,65	2.018,21	569,44	22,00
1953	2.958,52	2.478,74	479,78	16,21
1954	2.959,00	2.563,76	395,24	13,35
1955	2.764,92	2.392,13	372,79	13,48
1956	3.129,13	2.718,91	410,22	13,10
1957	3.321,40	2.893,37	428,03	12,88
1958	3.291,84	2.881,96	409,88	12,45
1959	3.645,24	3.185,99	459,25	12,59
1960	3.885,00	3.419,80	465,20	11,97
1961	4.298,72	3.839,11	459,61	10,69
1962	4.085,21	3.705,32	379,89	9,29
1963	4.318,00	3.913,31	404,78	9,37
1964	4.493,81	4.021,43	472,38	10,51
1965	4.856,02	4.352,68	503,34	10,36
1966	4.645,87	4.178,71	467,16	10,05
1967	4.937,13	4.427,84	509,29	10,31
1968	4.974,44	4.562,32	412,12	8,28
1969	5.333,69	4.915,22	418,47	7,84
1970	5.814,47	5.375,41	439,06	7,55

Fuente: Yearbooks of National Accounts Statistics. United Nations, de cada año.

<sup>1</sup> PAN Producto Agrícola Nacional. PNN Producto Nacional Neto. PNAN Producto No Agrícola Neto.

Tabla 4

PNNCAP, PANCAP, PNANCAP, A PRECIOS CORRIENTES Y  
CONSTANTES<sup>1</sup> Eº DE 1960

Precios constantes 1960		
PNNCAP	PNANCAP	PANCAP
390,32	320,60	69,72
407,56	317,87	89,68
454,10	380,46	73,64
442,23	383,16	59,07
402,58	348,30	54,27
443,72	385,55	58,17
459,20	400,02	59,17
443,94	388,66	55,27
479,69	419,26	60,43
498,65	438,94	59,70
538,55	480,97	57,58
499,71	453,25	46,36
515,83	467,48	48,35
524,12	469,02	55,09
552,76	495,46	57,29
520,72	468,36	52,36
540,34	484,60	55,73
531,96	467,89	44,07
551,38	515,49	43,88
598,38	553,19	45,18

Fuente: Elaboración a partir de información entregada por la  
Tabla 3. Datos de Población del Instituto Nacional de  
Estadística.

<sup>1</sup> PNNCAP, Producto Nacional Neto Per Cápita.  
PANCAP, Producto Agrícola Neto Per Cápita.  
PNANCAP, Producto No Agrícola Neto Per Cápita.

En consecuencia, el profesor Bravo, de su estudio, entrega tres importantes conclusiones:

— “Al revisar el análisis de la agricultura chilena durante el período 1951-1970, destaca la no funcionalidad de este sector de la economía, caracterizado por su escasa incidencia en la generación del producto nacional, el desaceleramiento que ha provocado en la tasa de crecimiento de la

economía y la tendencia decreciente en cuanto a producción de alimentos por habitante”.

— “La constante disminución productiva del Sector Agrícola hace que el país tenga que gastar divisas escasas en la importación de productos que, en gran medida, podría sustituir la producción interna”.

— “Todos estos rasgos hacen pensar que Chile no posee la calidad de país agrí-



Tabla 5

## PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) AGRICOLA COMO PORCENTAJE DE PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL AMERICA LATINA (PIB TOTAL = 100)

Países	1960	1965	1970	1971	1972
Argentina	16,6	16,0	13,5	12,6	11,6
Barbados <sup>1-2</sup>	28,0	26,2	14,7	12,7	12,4
Bolivia	30,6	28,5	21,7	21,8	21,0
Brasil	22,1	23,5	19,1	19,1	18,0
Colombia	34,1	31,1	29,7	28,8	28,5
Costa Rica	27,0	24,9	22,8	22,7	22,2
Chile	12,1	10,2	9,8	9,6	9,3
Ecuador	36,8	33,9	29,1	27,7	25,8
El Salvador	32,4	28,6	27,3	27,3	27,2
Guatemala	30,4	28,9	27,5	27,5	27,5
Guayana <sup>1</sup>	26,5	24,8	19,3	20,5	20,0
Haití	48,5	50,2	49,0	49,2	48,2
Honduras	37,4	36,1	33,3	34,6	34,5
Jamaica <sup>1</sup>	12,0	11,6	8,3	9,2	9,1
México	16,6	14,8	12,2	12,0	11,2
Nicaragua	30,4	32,3	29,9	28,5	27,8
Panamá	24,8	23,1	19,6	18,9	18,3
Paraguay	39,0	38,2	33,7	33,5	33,5
Perú	24,1	20,2	19,1	18,1	16,3
Rep. Dominicana	31,5	27,7	24,0	23,1	21,6
Trinidad Tobago <sup>1</sup>	11,9	9,0	7,2	6,9	6,8
Uruguay	19,3	21,5	20,0	20,0	19,6
Venezuela	7,1	6,5	7,0	6,9	6,9

Fuente: CEPAL. División Agrícola CEPAL/FAO.

<sup>1</sup> Cálculos a partir de series a precios corrientes.

<sup>2</sup> PIB agrícola incluye manufactura de azúcar.

cola, a diferencia de la mayoría de otros países de América Latina, en los cuales las actividades agrícolas, aunque con tendencias a disminuir, en términos relativos, son actualmente las más importantes, en función de los principales indicadores económico-sociales considerados en este análisis" (Bravo, 1976).

Pareciera que los factores, precios y tecnología han afectado los resultados del

sector. Es en este período, o quizás un poco antes, cuando la frontera agrícola se agotó en cuanto a sus posibilidades de expansión horizontal. Por tanto, los incrementos en la producción total deben provenir de mejoramientos productivos por unidad de superficies, los cuales están condicionados, entre otras variables, por la incorporación de tecnología y ello depende en gran medida de los precios obtenidos por los agricultores (Garrido, 1977).

Tabla 6

VARIACION DE LA PRODUCCION  
AGROPECUARIA (EN TERMINOS  
PORCENTUALES EN RELACION AL AÑO  
ANTERIOR)

1970	4,7
1971	5,8
1972	- 5,0
1973	-16,8
1974	15,4

Fuente: Univ. de Chile. Departamento de Economía. "Comentarios sobre la Situación Económica" N<sup>o</sup>s 2, 3, 4, 8.

Los informes del Taller de Coyuntura del Departamento de Economía de la Universidad de Chile señalan el aumento de la producción agropecuaria en los años 1970 y 1971, la que se podría deber a la mayor demanda de bienes de consumo (véase Tabla 6). Sin embargo, el sector agrícola no fue capaz de adaptarse a las necesidades de la demanda, lo que se demostró por el incremento de las importaciones de alimentos. En 1972 y 1973 se produce una baja considerable en la producción del sector agrícola, lo que representa una participación aún menor de este sector en el Producto Geográfico Bruto (cerca del 7<sup>o</sup>/o). Esta situación es grave porque el 25<sup>o</sup>/o de la población vive de la agricultura; luego, en esos años, el producto per cápita promedio del resto de la economía es 4 veces mayor que el de la agricultura.

A juzgar por estas cifras, el sector agrícola, no sólo no contribuyó al crecimiento del país, sino que fue un factor que frenó el desarrollo económico general.

Entre las causas del decrecimiento de la producción agrícola de este período se pueden citar:

- estatización de la tierra;
- estatización de los bienes de capital;
- fijación de precios a los productos;
- estancos de insumos;
- comercio exterior estatal;
- política laboral proteccionista;

- pérdida del derecho de propiedad;
- inseguridad política;
- créditos subvencionados y orientados.

## 1.2 Tenencia de la tierra y Reforma Agraria

La idea, o mejor dicho las políticas tendientes a incrementar el número de propietarios agrícolas, data de casi los inicios de la vida republicana. En la década del 20 se crea la Caja de Colonización Agrícola<sup>1</sup> por la Ley 4.496 de 1928, antecesora legal de la Corporación de Reforma Agraria, nombre que adquiere con la Ley 15.020 de 1962.

Es evidente que desde la Ley del 11 de febrero de 1908, que faculta al Presidente de la República "para que conceda título de merced de tierras a las personas que acrediten haber poseído y trabajado personalmente tierras de la frontera durante los tres años que precedieron al 1<sup>o</sup> de enero de 1908"; pasando por la Ley 4.496 de 1928 o la 7.747 del 24 de diciembre de 1943, que ordena, además, elaborar el Plan Agrario; hasta las 15.020 y 16.640 de los años 1962 y 1967, respectivamente, el efecto conceptual evolucionó de acuerdo a la época. Al final del período estudiado, en la práctica, la legislación no presentaba limitaciones marcadas para la aplicación de una Reforma Agraria, salvo en lo referente a la cantidad de tierras susceptibles a ser redistribuidas, debido a su escasez relativa en relación a la creciente mano de obra agrícola activa (Locke y Garrido, 1972).

Moisés Poblete Troncoso aporta cifras sobre la evolución de la tenencia de la tie-

<sup>1</sup> La Caja de Colonización Agrícola se crea por la Ley 4.496 del 10 de diciembre de 1928, modificada el año 1935 por la Ley 5.604 del 15 de febrero. Además, debe citarse el DL 601 que establece la constitución de la propiedad austral, dictada bajo la Vicepresidencia de Barros Borgoño, siendo Ministro de Agricultura Luis Correa Vergara. También los DL 236 de 1931 y 311 de 1937, que contribuyen a la división y colonización de las grandes propiedades.

rra desde 1916 hasta 1936 (véanse tablas 7 y 8) (Poblete, 1953). Luego, el CIDA (1966) en su clásico estudio presenta en forma bastante pormenorizada la situación en el año 1955.

En general, los analistas subrayan el número de pequeñas propiedades o "minifundio" y la presencia de grandes propie-

dades o "latifundio", que serían los causantes de todos los males de la agricultura. Por tanto la solución para tales males era la Reforma Agraria, que atacaría la gran propiedad o "latifundio"; en efecto, en mayor o menor grado, las políticas tendieron a eliminar el latifundio, favoreciendo al inquilino, pero olvidándose del mi-

Tabla 7

NUMERO Y EXTENSION DE LOS PREDIOS AGRICOLAS, EN LOS AÑOS QUE SE INDICAN

Clasificación por superficie en hectáreas	AÑOS			
	1916	1926	1930	1936
De menos de 5	37.756	47.928	57.360	87.790
De 5 a 50	35.596	42.917	63.004	62.778
De 51 a 200	11.112	12.627	16.121	17.965
De 201 a 1.000	4.501	6.991	7.139	7.543
De 1.001 a 5.000	1.083	1.985	2.052	2.180
De más de 5.001	249	591	568	626
Sin indicación	---	---	---	23.115
<b>TOTAL</b>	<b>91.309</b>	<b>112.939</b>	<b>146.244</b>	<b>201.997</b>

Fuente: Poblete (1953).

Tabla 8

SUPERFICIE DE LOS PREDIOS AGRICOLAS SEGUN CLASIFICACION, EN LOS AÑOS QUE SE INDICAN

Clasificación por superficie en hectáreas	AÑOS			
	1919	1925	1930	1936
De menos de 5	67.642	73.069	90.135	130.446
De 5 a 50	725.210	762.825	1.134.138	1.160.921
De 51 a 200	1.163.196	1.288.048	1.629.677	1.736.600
De 201 a 1.000	2.282.064	3.242.582	3.177.442	3.202.454
De 1.001 a 5.000	3.351.899	4.245.342	4.356.938	4.365.663
De más de 5.001	10.607.950	15.813.796	16.924.683	14.846.410
<b>TOTAL</b>	<b>18.197.961</b>	<b>25.425.662</b>	<b>27.313.031</b>	<b>25.451.494</b>

Fuente: Poblete (1953).

nifundio y del "minifundista", no obstante que algunas leyes se dictaron con tal objeto.

La acción de la Caja de Colonización y la Corporación de la Reforma Agraria puede observarse en la Tabla 9. Desde 1929 hasta 1964 la tierra adquirida se entrega en forma privada e individual. Es así como en Septiembre de 1973 estaban en poder del Estado 9.965.870 ha físicas, de las cuales 729.460 eran de riego y significaban el 58,70/o de toda la superficie regada del país<sup>1</sup>.

Tabla 9

ADQUISICION DE TIERRAS POR LA CAJA DE COLONIZACION AGRICOLA Y LA CORPORACION DE LA REFORMA AGRARIA

Años	Superficie total ha
1929 a 1933	52.618
1934 a 1938	95.002
1939 a 1943	115.322
1944 a 1948	64.882
1949 a 1953	1.400
1954 a 1958	54.508
1959 a 1964	835.190
1965 a 1970 (Nov.)	4.093.029
1971 a 1973 (Sept.)	5.872.839

Fuente: CORA Y ODEPA (1973).

### 1.3 Pobreza y marginalidad rural

El tema de la pobreza y marginalidad que caracteriza al subdesarrollo preocupa también desde los años veinte. Lamentablemente, es el aspecto en que se ha tenido menos éxito por tratar de resolver con medidas de política agraria situaciones o problemas no agrícolas.

Corrientemente y con justicia se destacan las notables diferencias en cuanto a participación del habitante rural respecto al urbano. Así se pueden señalar las limitadas posibilidades de educación, por cuanto no son suficientes las escuelas básicas rurales con sexto y octavo año, como asimismo las escasas posibilidades de continuar en cursos superiores. La mala calidad de la vivienda, sin dotación de agua potable ni luz eléctrica. El difícil acceso a la atención médica y hospitalaria, también históricamente, ha sido menor en los sectores rurales, respecto a los urbanos, como puede observarse en la Tabla 10. Situación similar ha ocurrido con el acceso a los medios de comunicación, aunque este aspecto ha tendido a corregirse en el tiempo.

Todos estos factores configuran el subdesarrollo del sector rural y no pueden corregirse sólo mediante la política agraria. Obviamente, no son de responsabilidad de la agricultura y los agricultores<sup>2</sup>.

En efecto, la localización de industrias—incluso de agroindustrias— está muy ligada a la existencia de infraestructuras de comunicación, electricidad y que las entidades de población cuenten con las facilidades mínimas; al no ofrecer el sector rural las condiciones mínimas se está prácticamente obligando a invertir en las grandes ciudades, que pueden no ser la óptima localización en condiciones normales. Al repetirse reiteradamente el hecho nos encontramos con una especie de "causación circular acumulativa"; no se realizan inversiones que creen oportunidades de empleo no agrícola, en áreas rurales por carencia de infraestructura y servicios básicos, localizándose en ciudades que ya lo poseen; al hacerlo crean nuevas necesidades urbanas de viviendas, abastecimiento (agua, luz, gas, etc) que tratan de ser cubiertas, a costos cada vez más altos por ser puntos de inversión; si no se atienden aparecen las

<sup>1</sup> Se habían asignado en forma colectiva a 9.886 familias reunidas en 202 "cooperativas signatarias de tierras", sobre 1.107.000 hectáreas de tierra.

<sup>2</sup> Para corregir este tipo de problemas es indispensable la aplicación de políticas de desarrollo rural integral, así como las ha habido para el sector urbano y que complementan las políticas agrícolas, que por sí solas son insuficientes.

Tabla 10

## INDICADORES DE LAS CONDICIONES DE VIDA EN PROVINCIAS AGRICOLAS Y PREDOMINANTEMENTE URBANAS (1960)

	°/o de la población rural	Salud Índice mortalidad infantil c/1.000	Médicos por cada 1.000 hab.	Nacidos sin atención profes. c/100	Vivienda Disponibilidades Electricidad °/o	Agua potable °/o
<b>PROV. AGRICOLAS</b>						
Chiloé	77,9	124,7	0,10	61,4	1,5	0,5
Arauco	64,3	176,7	0,05	50,0	19,3	9,4
Linares	63,7	131,8	0,15	33,4	10,9	4,2
Bío-Bío	62,9	178,7	0,13	43,3	14,3	3,5
Cautín	61,3	153,5	0,18	40,2	5,8	1,5
Curicó	64,85	149,76	0,13	45,9	12,9	3,7
<b>PROV. NO AGRICOLAS</b>						
Concepción	18,3	14,2	0,34	29,2	13,2	5,1
Valparaíso	11,2	89,8	0,72	9,5	37,0	7,0
Santiago	10,0	82,6	0,86	8,7	53,0	32,4

Fuente: Demografía 1060-64 y Censo 1960. In: J. Garrido R. y M. Errázuriz. Desarrollo Rural y Minifundios. ODEPA, 1973.

poblaciones callampas. Por otro lado, al existir un crecimiento poblacional rural sin que existan mayores oportunidades de empleo, se aceleran las migraciones de los centros pequeños a las grandes ciudades, con los problemas descritos anteriormente (Garrido, 1973).

Además, de frenar el desarrollo, la insuficiente infraestructura básica rural ha incrementado la insatisfacción del habitante rural, particularmente de los pequeños propietarios, que no se han sentido apoyados por los gobiernos, sobre todo si se le compara con medianos productores, parceleros e inquilinos (Urzúa, 1969). Como puede observarse en la Tabla 11, los pequeños propietarios o minifundistas eran del orden de 215.000, representando el 29°/o de los activos y a no menos de 1 millón de habitantes (familiares).

Tabla 11

## COMPOSICION DE LA POBLACION ACTIVA AGRICOLA 1969

	Nº	°/o
Asalariados agrícolas	335.000	45,27
Pequeños propietarios o minifundistas	215.000	29,05
Medieros	90.000	12,16
Asentados	22.100	2,99
Sector empresario y empleados	12.000	1,62
Habitantes poblados rurales	66.000	8,92
Total	740.100	100,00

Fuente: Errázuriz (1973).

Uno de los fenómenos más importantes observados durante el período, es la concentración urbana. Santiago ha crecido a más de un 30% anual como producto de las migraciones. Según Hurtado (1966), "la población urbana, es decir, la que vive en centros de dos mil habitantes y más, aumentó su participación en la población total de 48% en 1930, a 64% en 1960. El aumento de la población urbana se localizó sobre todo en las tres más grandes ciudades del país y sus alrededores, especialmente cerca de la ciudad de Santiago. La población urbana residente en las provincias de Santiago, Valparaíso y Concepción aumentó de 58% del total de población urbana en 1930, a 66% en 1960. El porcentaje de la población urbana total residente en la provincia de Santiago aumentó de un 34% en 1930, a un 40% en 1960".

El crecimiento explosivo de los centros urbanos trajo el apareamiento de poblaciones callampas en casi todas las ciudades de Chile, con los problemas sociales consecuentes y la utilización de las mejores tierras agrícolas. Es así como Gastó y Gastó (1970) estimaban que a fines de la década del 60 Santiago se encontraba asentada sobre 36.000 ha de suelos casi exclusivamente de la I y II, que son los mejores del país.

Es importante señalar que un esfuerzo legislativo en el sentido de procurar un desarrollo rural, es el art. 5 de la Ley 15.020 de 1962. En efecto, dentro de las atribuciones del Consejo Superior de Fomento Agropecuario (CONSFA) señala la de "formular los planes generales y regionales relacionados con la reforma agraria y con el correspondiente desarrollo agropecuario, especialmente en lo que se refiera a la división, reagrupación y recuperación de tierras, y al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones campesinas". Esta disposición fue derogada por el art. 220 de la Ley 16.640<sup>1</sup>

Cada Plan de Desarrollo Regional Agrícola deberá ser aprobado por el Presidente de la República, mediante decreto supremo, dictado por intermedio del Ministerio de Agricultura y con las firmas de los Ministros de Hacienda y de Economía, Fomento y Reconstrucción. Las modificaciones que se le introduzcan estarán sujetas a igual formalidad.

Las leyes de Presupuestos deberán contemplar las partidas e ítem necesarios para los desembolsos que la ejecución de los planes requieran durante el año respectivo.

## 2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO

Se ha preferido señalar algunos hechos relevantes en el primer decenio del período estudiado, puesto que la participación de don Manuel Elgueta, impulsor de la investigación agrícola en el país y de los ex Ministros José Manuel Casanueva y Ruy Barbosa, asegura mayores y mejores antecedentes por su activa participación en la política agraria del país en un lapso importante del período.

Se debe destacar antes que nada el Decreto Ley 43 (promulgado en el Diario Oficial 14.003 del 21 de octubre de 1924) que reorganiza el Ministerio de Industrias, Obras Públicas y Ferrocarriles, creando las Secretarías de Estado de Obras y Vías Pú-

---

mientos de la producción que podrán obtenerse mediante la división adecuada y el saneamiento de minifundio; de las superficies que será conveniente adquirir con este objeto, teniendo en cuenta especialmente el mejor aprovechamiento de las aguas de regadío, de las obras públicas de vialidad, riego, establecimientos escolares, hospitalarios y otras que sean necesario realizar; de las viviendas, conjuntos habitacionales o servicios comunes que exija el desarrollo de cada localidad; de las posibilidades y de seguridad que deberán ponerse en práctica como también de las industrias anexas que convendrá desarrollar. El Plan, deberá contener un costo estimativo de inversiones y de los desembolsos mínimos del sector público que deban efectuarse en un tiempo determinado a fin de asegurar su éxito.

<sup>1</sup> La ley señalaba que: "Cada Plan de Desarrollo Regional Agrícola deberá abarcar una zona geográfica determinada, comprender estudios de las tierras, sus sistemas de trabajo y de explotación racional; de los posibles mejora-

blicas y de Agricultura, Industria y Colonización<sup>1</sup>. De aquí salen las bases del futuro Ministerio de Agricultura propiamente tal, que sería finalmente creado el 1º de agosto de 1930 (Decreto 3.524 bis). A continuación del DL 43 del 21 de octubre antes citado, se dicta el DL 178 de diciembre del mismo año, orgánico del Ministerio de Agricultura, Industria y Colonización; se designa Ministro a don Arturo Alemparte. La nueva Secretaría de Estado basa su organización en una Dirección General de Servicios Agrícolas, constituidos por los siguientes servicios:

1. Estudios Económicos de la Producción, Mercados y Control de Exportación
2. Divulgación y Propaganda Agrícola
3. Ganadería y Propaganda Agrícola
4. Policía Sanitaria Vegetal
5. Estación Agronómica
6. Viticultura y Enología
7. Arboricultura y Fruticultura
8. Meteorología Agrícola
9. Investigaciones Veterinarias
10. Instituto Agronómico, actual Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile
11. Escuela de Medicina Veterinaria
12. Escuela Agrícola de Santiago
13. Escuelas Agrícolas de provincias y su Inspección
14. Contaduría General, que depende del Ministro.

También por esos años, se dicta la ley de Policía Sanitaria Vegetal y de la Policía Sanitaria Animal.

La Junta de Gobierno presidida por don Emilio Bello Codesido, dicta el DL 445 del 20 de marzo de 1925 sobre Construcción y Fomento de Obras de Riego, que sería complementada en octubre de 1928 por la Ley 4.495, que lleva las firmas del Presidente Ibáñez y su Ministro de Industrias Luis Schmidt, sobre la construcción de grandes obras de riego con aporte estatal manifiesto.

Para el fomento ganadero el Presidente Alessandri y su Ministro Claudio Vicuña dictan el DL 474 que establece el contrato de prenda agraria y sirve de base a la Caja de Crédito Agrario.

Bajo la Vicepresidencia de Barros Borgoño y siendo Ministro Luis Correa Vergara, se dictó el DL 601 que establece la constitución legal de la propiedad austral. Luego, en diciembre de 1928 en la administración Ibáñez, siendo don Luis Schmidt Ministro de Fomento, por la Ley 4496 se crea la Caja de Colonización Agrícola, que tenía como misión fundamental "formar colonias" o centro de producción agrícola por medio de la división en parcelas de terrenos apropiados y preparados en forma completa, para venderlas a colonos nacionales y extranjeros que los explotan personalmente. Cabe destacar que la ley facultaba al Presidente de la República, en ciertos y determinados casos, para expropiar terrenos a fin de formar o completar colonias.

También tiene importancia el Seminario Económico-Social Agrícola, preparado por la Sociedad Nacional de Agricultura y la Academia de Ciencias Económicas de la Universidad Católica. Fue inaugurado el 23 de junio de 1929 con asistencia del Presidente Ibáñez, por el Ministro de Industrias y Agricultura don Luis Schmidt. En este evento se analizó el régimen jurídico y económico de la tierra, o sea, la constitución de la propiedad, el regadío y la división del suelo; otras comisiones abordaron temas sobre el capital, el crédito

<sup>1</sup> El DL 43 fue firmado por el General Luis Altamirano que presidía la Junta, el Almirante Francisco E. Neñ, el General J.P. Bennet y don Alcibíades Roldán. La idea de crear el Ministerio de Agricultura data de muy antiguo. Así en noviembre de 1911 la Sociedad Agronómica de Chile, presidida por don José Pedro Alessandri, elaboró un proyecto. Luego en 1913 don Francisco Rojas Hunneus presentó un trabajo sobre la materia en el VIII Congreso Científico celebrado en Temuco.

to, la producción, la cuestión social y los Servicios Agrícolas del Estado<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En la Comisión Servicios Agrícolas del Estado y Fomento se presentan trabajos como: "Contribución al estudio de la política agraria chilena. Creación del Servicio Técnico oficial de mejoras rurales." de Dn. Alvaro Blanco B.; Dn. Manuel Elgueta Guerin presentó "La Genética vegetal, su importancia económica y su desarrollo en la Estación Experimental"; Dn. J. San Miguel "Sobre el papel que desempeñó

Es interesante consignar que en 1928 se dicta la Ley 4.458 de fomento a la fruticultura, autorizando al Presidente de la República a invertir hasta diez millones de pesos y que 2 millones cada año serán apropiados para tal objeto.

el Instituto Biológico en la Ganadería Nacional"; y Dn. Oscar Garrido Lozier, "Se impone la necesidad de crear un instituto de enología y viticultura" (véase a Correa, 1938).

## SOLEMNE SESIÓN DE APERTURA

La mesa directiva en el proscenio del Teatro Municipal



*Al centro S. E. el Presidente de la República, don Carlos Ibáñez, atendido a su derecha al Ministro de Educación, General Navarro, al Nuncio Apostólico, Monsiñor Felici, al Rector de la Universidad Católica, Monsiñor Casanueva de, y a su izquierda al Ministro de Fomento, don Luis Schmidt y al Rector de la Universidad de Chile, don Arnaldo Quezada.—El Presidente de la Conferencia, señor Urrutia pronuncia el discurso inaugural.*



## BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE C., PEDRO. 1929. El problema agrario. París, Imprimaire Francaise de l'edition. 509 p.
- BALLESTEROS, MARTO. 1965. Desarrollo agrícola chileno 1910 - 1955. Santiago, Univ. Católica. Cuadernos de Economía 2 (5).
- BRAVO B., CARLOS. 1976. Análisis económico del sector agrícola chileno 1951 - 1970. Santiago, Univ. de Chile, Fac. Agron. Bol. Serie Desarrollo Rural N° 4. 38 p.
- CORREA V., LUIS. 1938. Agricultura Chilena. Santiago, Nascimento. Vol. 1. pp. 289-290.
- CIDA. 1966. Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola. Santiago. 405 p.
- ERRAZURIZ, M. 1973. El problema socio-económico de los minifundios. *In:* Desarrollo rural y minifundios. Santiago, ODEPA. 69 p.
- GARRIDO R., JOSE. 1973. Desarrollo Rural *In:* J. Garrido y M. Errázuriz; Desarrollo rural y minifundios. Santiago, ODEPA. 69 p.
- . 1977. Las alternativas de la agricultura: Bases para un modelo chileno de desarrollo. *In:* Orrego; Escasez mundial de alimentos y materias primas. Santiago, Universitaria. 342 p.
- GASTO C., JORGE y GASTO C., JUAN. 1970. Uso de la tierra. El Campesino. 101 (4):34-49.
- HURTADO, CARLOS. 1966. Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno. Santiago, Univ. de Chile, Inst. Economía. 195 p.
- KELLER, CARLOS. 1956. Revolución en la agricultura. Santiago, Zig-Zag. 541 p.
- LOCKE, JAMES y GARRIDO R., JOSE. 1972. La situación de la agricultura y sus perspectivas. Portada N° 28:7-14.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1945. Plan Agrario. Santiago, Universitaria. 332 p.
- POBLETE T., MOISES. 1953. La economía agraria de América Latina y el trabajador campesino. Santiago, Ediciones de la Univ. de Chile. 314 p.
- URZUA, RAUL. 1969. La demanda campesina. Santiago, Ediciones Nueva Universidad. 256 p.