

SERGIO FAIGUENBAUM

# TODA UNA VIDA

HISTORIA DE INDAP Y LOS CAMPESINOS  
(1962 - 2017)





SERGIO FAIGUENBAUM

# | TODA UNA VIDA |

HISTORIA DE INDAP Y LOS CAMPESINOS  
(1962 - 2017)



**Chile  
mejor**



Organización de las  
Naciones Unidas para  
la Alimentación y la Agricultura

POR UN CHILE RURAL INCLUSIVO



¡VAMOS CON  
NDAP

EAC



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia  
(en lo sucesivo denominada “la FAO”)  
e  
Instituto de Desarrollo Agropecuario  
Agustinas 1465, Santiago de Chile  
(en lo sucesivo denominado “INDAP”)

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte del Instituto de Desarrollo Agropecuario o de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) juicio alguno sobre la condición jurídica o el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO o INDAP los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas de la FAO o INDAP.

La FAO e INDAP fomentan el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO e INDAP como la fuente y titulares de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO o INDAP aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Las publicaciones de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización ([www.fao.org/publications/es](http://www.fao.org/publications/es)) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico dirigida a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

ISBN: 978-92-5-309996-2

© INDAP y FAO, 2017

Texto contraportada (\*) Diálogo con el sociólogo Manuel Canales. Comunicación personal.

Noviembre de 2017

Revisión y correcciones: Teresita Sota

Diseño y diagramación: Silvia Suárez, Área de Diseño FUCOA. Ministerio de Agricultura. Chile

Imprenta: Gonsa S.A.

Edición de 3.000 ejemplares

# | ÍNDICE DE CONTENIDOS |

<b>PALABRAS DEL MINISTRO DE AGRICULTURA</b>	<b>11</b>
<b>PALABRAS DE LA REPRESENTANTE DE FAO EN CHILE</b>	<b>15</b>
<b>PRÓLOGO</b>	<b>19</b>
<b>INDAP: RECORRIDO DE 55 AÑOS</b>	<b>22</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>25</b>
<b>PARTE I.</b>	<b>35</b>
<b>HACIA EL PUNTO DE PARTIDA</b>	
EL CHILE DE JORGE ALESSANDRI	36
Genealogía institucional	40
La Caja de Colonización Agrícola	41
El Consejo de Fomento e Investigación Agrícola (CONFIN)	43
El crédito supervisado	44
El Departamento Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (DTICA)	46
Pequeña propiedad agrícola, pequeña agricultura o campesinado	49
Breve reseña histórica del campesinado chileno	52
Estreno en sociedad: el Instituto comienza su marcha	59
<b>PARTE II. 1964-1973</b>	<b>69</b>
<b>“CON LA REFORMA AGRARIA NOS SACAMOS EL SOMBRERO DEL PECHO Y LO PUSIMOS EN LA CABEZA”</b>	
EL GOBIERNO DE FREI MONTALVA Y EL PROCESO DE TRANSFORMACIONES AGRARIAS	70
La refundación de INDAP: nuevas autoridades, nuevo proyecto político, nueva estructura	79
El enfoque político gubernamental: la promoción popular	80
El nuevo enfoque institucional: lo técnico y lo social son dos caras de la misma moneda	81
La nueva estructura organizacional	82
INDAP en acción (1): la promoción campesina	85
La promoción	85
La capacitación	87

La difusión	89
Paulo Freire en INDAP	93
INDAP en acción (2): la organización campesina	99
Pequeños agricultores	99
Inquilinos y trabajadores asalariados	100
1968: Tensiones políticas y cambio de autoridad	106
ALLENDE Y LA UNIDAD POPULAR (1970-1973): ENTRE LA ESPERANZA Y LA TRAGEDIA	110
La improbable llegada de Adrián Vásquez a la vicepresidencia de INDAP	119
Creando poder popular	123
El once de INDAP. Testimonios	128
<b>PARTE III. 1973-1990</b>	<b>133</b>
<b>INDAP EN DICTADURA: AL BORDE DEL CIERRE</b>	
PINOCHET Y LOS “CHICAGO BOYS”: HACIA LA REFUNDACIÓN DEL PAÍS Y DEL AGRO	134
El pasado lo condena: INDAP en peligro	142
De INDAP a INDAR	147
Salvados por la campana. La llegada de Ricardo Hepp a la vicepresidencia de INDAP	150
Lo que no te mata te fortalece: los cambios de fines de los 70's	152
Años ochenta: La crisis como oportunidad. El Programa de Transferencia Tecnológica	158
El Programa de Transferencia Tecnológica (PTT)	159
El Programa de Asistencia Crediticia	161
El Programa de Desarrollo Rural	163
<b>PARTE IV. 1990-2017</b>	<b>165</b>
<b>DE LA MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR A LA RURALIDAD DIVERSA</b>	
ENTRE CONTINUIDAD Y CAMBIO. ENTRE MERCADO Y ESTADO	166
¡Competir o morir! La estrategia de INDAP para la pequeña agricultura en tiempos de democracia y libre mercado	173
Las tareas para la transición: fortalecer la institución y modernizar la pequeña agricultura	174

Mejoramientos en la medida de lo posible	176
El Programa de Transferencia Tecnológica (PTT)	177
Doblando la apuesta en la segunda mitad de los años noventa. Profundización de la estrategia de competitividad campesina	179
Del “Peteté” al menú de servicios técnicos	180
Del programa de crédito a los servicios financieros	181
Desarrollo de los agronegocios	181
Pobreza rural con financiamiento internacional	182
El resbaloso camino de la asociatividad campesina	183
Desprestigio y desmoralización. El desgraciado inicio del siglo XXI	187
Un largo y sinuoso camino	196
El saneamiento crediticio	198
El rediseño institucional	199
INDAP de clase mundial	200
La impronta empresarial	202
La hora del “refresh”	207
INDAP-Organizaciones: luces y sombras de una relación compleja	211
Mujer Rural y Campesina	215
Programa de formación y capacitación para mujeres campesinas. Convenio INDAP-PRODEMU	217
Pueblos originarios	221
Los jóvenes rurales	223
<b>EPÍLOGO: 55 AÑOS RECORRIDOS</b>	<b>227</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>231</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>232</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>239</b>
<b>ANEXO 1.</b> Testimonio de Ana María Rivera, ex funcionaria de INDAP, sobre los inicios de la institución	240
<b>ANEXO 2.</b> Evolución de presupuestos de INDAP y Ministerio de Agricultura. 1962-2017	244
<b>ANEXO 3.</b> Vicepresidentes y Directores Nacionales de INDAP. 1962-2017	246
<b>ANEXO 4.</b> Funcionarios de INDAP víctimas de la dictadura militar	247
<b>ANEXO 5.</b> Personas entrevistadas	251

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b>	Parcelaciones efectuadas por la Caja de Colonización Agrícola y primeros dos años de la Corporación de Reforma Agraria (CORA)	43
<b>Cuadro 2.</b>	Distribución de la población agraria según tipo de tenencia	51
<b>Cuadro 3.</b>	Programa de crédito agrícola ejecutado por CONFIN/INDAP en el período 1962-1964	60
<b>Cuadro 4.</b>	Leyes tramitadas y promulgadas por el gobierno del Presidente Frei Montalva	73
<b>Cuadro 5.</b>	Expropiaciones y creación de asentamientos. Período 1965-1970	75
<b>Cuadro 6.</b>	Estructura zonal de INDAP en los años sesenta	83
<b>Cuadro 7.</b>	Evolución de las personas capacitadas por INDAP. Período 1965-1969	89
<b>Cuadro 8.</b>	Evolución de la organización de pequeños productores	100
<b>Cuadro 9.</b>	Evolución sindicalización campesina 1965-1970	102
<b>Cuadro 10.</b>	Evolución del número de socios a nivel de confederaciones campesinas. 1965-1970	104
<b>Cuadro 11.</b>	Evolución de la estructura de propiedad de la tierra 1965 - 1972 (% por estratos)	113
<b>Cuadro 12.</b>	Evolución de las tomas de tierras (1967-1970)	117
<b>Cuadro 13.</b>	Principales decretos que debilitaron a las organizaciones campesinas 1973-1979 (en orden cronológico)	137
<b>Cuadro 14.</b>	Reducción del personal permanente de INDAP. Período 1973-80	142
<b>Cuadro 15.</b>	Distribución de la población y tierras según estratos a inicios de los años ochenta	154
<b>Cuadro 16.</b>	Proceso de división de reservas, entrega de títulos y superficie comprometida. 1980-1988	157
<b>Cuadro 17.</b>	Evolución del número de beneficiarios del Programa de Transferencia Tecnológica durante la década de 1980	161
<b>Cuadro 18.</b>	Programa de Asistencia Crediticia de INDAP	162
<b>Cuadro 19.</b>	Evolución de beneficiarios del Programa de Crédito de INDAP en la década de 1980	162
<b>Cuadro 20.</b>	Categorías de pequeña agricultura a inicios de los años 90	171
<b>Cuadro 21.</b>	Empresas consultoras en el Programa de Transferencia con mayor número de bonos. Temporada 1989-1990	178
<b>Cuadro 22.</b>	Evolución del número de EAC atendidas por INDAP	184

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b>	Evolución de la pobreza rural en Chile (por ingresos). 1990-2015	169
<b>Figura 2.</b>	Evolución de la cobertura del crédito otorgado a empresas asociativas campesinas (EAC) durante la década de 1990	184

## ÍNDICE DE ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

ANFI:	Asociación Nacional de Funcionarios de INDAP
ANOC:	Asociación Nacional de Organizaciones Campesinas
ASICH:	Acción Sindical Chilena
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CAMPOCOOP:	Confederación Nacional de Federaciones de Cooperativas y Asociaciones Silvoagropecuarias de Chile
CAS:	Crédito Agrícola Supervisado
CDE:	Consejo de Defensa del Estado
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Naciones Unidas)
CEPALSTAT:	Servicio de Estadísticas en Línea de CEPAL
CEPRO:	Centro de Producción
CERA:	Centro de Reforma Agraria
CIDA:	Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola
CONAF:	Corporación Nacional Forestal
CONADI:	Corporación de Desarrollo Indígena
CONFIN:	Consejo de Fomento e Investigación Agrícolas
CORA:	Corporación de la Reforma Agraria
CUT:	Central Única de Trabajadores
DASIN:	Dirección de Asuntos Indígenas (de INDAP)
DECAM S.A.:	Desarrollo Campesino Sociedad Anónima
DTICA:	Departamento Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola
EAC:	Empresa Asociativa Campesina
FAO:	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FRAP:	Frente de Acción Popular
HRB:	Hectárea de Riego Básico
ICIRA:	Instituto de Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria
IER:	Instituto de Educación Rural
INDAP:	Instituto de Desarrollo Agropecuario
IICA:	Instituto Interamericano de Ciencias Agropecuarias (hoy de Cooperación Agrícola)
MAPU:	Movimiento de Acción Popular Unitario
MCI:	Movimiento Campesino Independiente
MCR:	Movimiento Campesino Revolucionario
MIR:	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MUCECH:	Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
PRODESAL:	Programa de Desarrollo Local
PDTI:	Programa Desarrollo Territorial Indígena (INDAP)
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODECAM:	Proyecto de Desarrollo Campesino (IX Región)
PRODECOP:	Programa de Desarrollo de Comunas Pobres
PRODEMU:	Fundación Promoción y Desarrollo de la Mujer
PTT:	Programa de Transferencia Tecnológica
SEAM - CORFO:	Servicio de Equipos Agrícolas Mecanizados - Corporación de Fomento a la Producción
SNA:	Sociedad Nacional de Agricultura
UCC:	Unión de Campesinos Cristianos



Reunión de campesinos en Osorno, 1973.  
Fotografía: Armindo Cardoso. Archivo Fotográfico de la Biblioteca Nacional - DIBAM.

## | PALABRAS DEL MINISTRO DE AGRICULTURA |

Si algo queda demostrado al estar vinculado al mundo silvoagropecuario y recorrer Chile, es que INDAP es una herramienta insustituible, indispensable para el apoyo y desarrollo de los pequeños productores. A lo largo de las últimas décadas, su labor permanente de soporte a las zonas rurales del país lo ha convertido en un servicio fundamental para el desarrollo de la agricultura campesina y de las zonas rurales. Una parte relevante del progreso que se ve día a día en el campo tiene el sello de INDAP.

No es casualidad que en los últimos años la pobreza en el mundo rural haya ido bajando a un ritmo más veloz que el de la población urbana. Si bien el porcentaje de población rural que se ubica bajo la línea de la pobreza aún supera el 20%, su progresiva disminución dependerá de la mantención de una adecuada focalización de los instrumentos de la política pública.

Los lineamientos de INDAP buscan poner en el centro de interés a los pequeños agricultores. Para concretarlos, el acompañamiento directo a los campesinos y campesinas del país juega un rol esencial. En esa perspectiva, es destacable la evolución programática que ha experimentado INDAP a lo largo de los años, que ha traducido en una reformulación de su plataforma de apoyo a los pequeños productores para así trabajar de manera integrada en los territorios. Ello ha permitido que la labor de INDAP se coordine con los municipios, las gobernaciones, los gobiernos regionales y otros servicios públicos que inciden en el desarrollo de la agricultura familiar.

Entre 2014 y 2017, INDAP entregó créditos por más de \$250 mil millones, que fueron en ayuda directa de la pequeña agricultura. Adicionalmente, cabe destacar el apoyo de INDAP en el área de la asistencia técnica y de los subsidios a la inversión, que han hecho posible viabilizar proyectos de distinta naturaleza, desde el extremo norte hasta la Región de Magallanes. Sin este respaldo, la agricultura familiar difícilmente podría desarrollar los numerosos proyectos que le dan identidad a cada zona del país.

INDAP también realiza un enorme esfuerzo para mejorar la vinculación de los pequeños productores con los mercados. Esta área de trabajo es vital para valorizar los avances logrados en el ámbito del mejoramiento de las capacidades productivas. Sin esa segunda parte del eslabón, el trabajo se estaría haciendo de manera incompleta.

Es por ello que en los últimos años han ganado relevancia iniciativas como el Sello Manos Campesinas, las ferias Expo Mundo Rural que se realizan en diferentes regiones de Chile, la Red de Tiendas Mundo Rural y la Red de Mercados Campesinos, así como otras apuestas que buscan visibilizar a la agricultura familiar, muchas de las cuales han sido diseñadas e implementadas en conjunto con las organizaciones campesinas.

Con el diálogo como uno de los sellos de gestión, merece una mención especial el trabajo que se está desarrollando con los pueblos originarios. Esta es una labor que requiere ser reforzada, fortalecida y ampliada aún más, porque tiene una importancia fundamental no sólo para el desarrollo de esas regiones, sino también para el desarrollo de la agricultura y de la sociedad chilena considerada como un todo.

Otro foco fundamental es el acceso a los recursos hídricos. Actualmente, la institución tiene cerca de \$13.500 millones anuales destinados a riego campesino, que en esta gestión se han incrementado significativamente por el trabajo conjunto y la articulación entre los diversos servicios del agro. En tal sentido, ha sido destacable el trabajo conjunto del INDAP con la Comisión Nacional de Riego, que ha permitido movilizar recursos adicionales hacia la agricultura familiar que alcanzarán alrededor de \$ 50.000 millones durante esta administración de gobierno, una cifra que es histórica para el sector.

Durante todos estos años se ha realizado un trabajo efectivo para mejorar las condiciones de producción de la agricultura familiar campesina. Del mismo modo, INDAP ha trabajado para mejorar el acceso a los mercados y

para capacitar a miles de pequeños productores. También ha sido crucial la labor que busca enfrentar aquello que seguramente será el punto crucial para garantizar una agricultura rentable y competitiva para los próximos años, que es la disponibilidad de recursos hídricos como la manera más seria de enfrentar los desafíos del cambio climático.

El trabajo efectuado por INDAP es parte de un enfoque global, que involucra al conjunto del Ministerio de Agricultura, con el objetivo de cumplir con el mandato del Gobierno de la Presidenta Bachelet para contribuir a disminuir sustancialmente las desigualdades que afectan a la agricultura y el mundo rural.

**Carlos Furche**  
**Ministro de Agricultura**

Noviembre de 2017



Fotografía: Luis Arnés.

## | PALABRAS DE LA REPRESENTANTE DE FAO EN CHILE |

Esta historia de INDAP que tenemos el gusto de presentar, es fruto de un esfuerzo colaborativo entre el propio Instituto y la Oficina de FAO en Chile, en este caso bajo el proyecto UTF/CHI/043, que se da en el marco de un vínculo de muchos años y que cubre diversas materias de mutuo interés, siempre orientado al fortalecimiento de la agricultura familiar y el desarrollo rural en el país. La reciente conmemoración de 50 años de la reforma agraria en Chile, en la cual FAO participó desde su inicio, y en el contexto de lo cual se publica este libro, es otro ejemplo de este vínculo histórico.

Al recorrer estos 55 años de historia institucional, resulta sorprendente apreciar cómo ha cambiado este país, su agricultura y su campesinado, hoy orgullosamente identificado como agricultura familiar. Cuando INDAP nace a la vida institucional, Chile era un país importador de alimentos, con altos índices de desnutrición y una población rural que vivía en condiciones muy precarias, que a su vez impulsaba una masiva migración campo-ciudad. Algunas décadas después, el país exhibe uno de los mejores indicadores en materia de alimentación de su población, bajas tasas de pobreza y se ha transformado en uno de los principales exportadores (per cápita) de alimentos del hemisferio sur.

Es también un período de enorme significación en la historia del campesinado, desde que en los años sesenta saliera del letargo social y económico en el que se encontraba por siglos, se organizara y se constituyera en un importante actor de la sociedad chilena; en esa trayectoria, no exenta de tragedia, tendría después que enfrentar la dura lucha por sobrevivir y desarrollarse en una economía que le exigía competir y mejorar su producción, de la cual en general ha salido airoso.

En toda esa historia, como muestra este libro, INDAP ha jugado un rol relevante, y en la misma medida su existencia institucional ha sido determinada por los avatares de ese período histórico.

INDAP representa un caso singular de institución pública del sector agrícola cuya labor se orienta específicamente a fortalecer la producción y las capacidades de los agricultores familiares en su heterogeneidad y en el contexto de una economía de exportación agrícola. Este análisis es un punto de referencia importante para FAO y sus países miembros, que buscan definir políticas e instituciones que respondan a la evolución de las necesidades de este grupo de beneficiarios prioritarios.

Para FAO, que a lo largo de décadas ha trabajado intensamente en el desarrollo de capacidades institucionales<sup>1</sup>, este tipo de historia ofrece una perspectiva crítica sobre cómo las instituciones públicas sectoriales evolucionan frente a desafíos cambiantes que emergen en cada período, de acuerdo a los contextos políticos, las trayectorias de desarrollo, los vaivenes e incertidumbres propios de la economía de mercado y más recientemente, el cambio climático, entre otros.

Pero instituciones como INDAP, con sus políticas y programas más inclusivos, juegan también un rol crítico en acompañar y reducir el riesgo y la incertidumbre de los sectores más desprotegidos de quienes viven y producen en las zonas rurales de la región de América Latina y el Caribe, como son los agricultores familiares y los pescadores artesanales, mujeres y hombres, pueblos indígenas, jóvenes y ancianos, quienes frecuentemente no reciben suficiente atención del resto del sistema político institucional.

INDAP, en la práctica, ha alcanzado un estatus de “clase mundial”, tal como se lo propuso durante la primera década los años 2000. Prueba de ello es el creciente número de solicitudes que FAO y otros organismos internacionales reciben en el marco de la “Cooperación Sur-Sur”, por parte de países que intentan reproducir o al menos inspirarse en el “modelo INDAP” (por ejemplo los casos de Costa Rica, Paraguay, Guatemala y Honduras, entre otros<sup>2</sup>). Este libro es un aporte crucial para ese proceso.

---

1 Ver por ejemplo, 2009 Rethinking public policy in agriculture: Lessons from distant and recent history, FAO: Rome (<http://www.fao.org/docrep/012/i1217e/i1217e.pdf>) y 1997 Improving agricultural Extension; a Reference Manual. FAO: Rome. (<http://www.fao.org/docrep/W5830E/w5830e00.htm#Contents>)

2 <http://www.fao.org/south-south-gateway/database/detail/en/c/1026119/>

Estamos agradecidos de INDAP por haber sobrevivido a las vicisitudes del tiempo para poder servir hoy día como un modelo y referente institucional agrícola en la región y en el mundo.

**Eve Crowley**  
**Representante de FAO en Chile**

Noviembre de 2017



Fotografía: Luis Arnés.

## | PRÓLOGO |

Al recorrer la historia de INDAP es notable constatar la pasión creadora que se ha desplegado alrededor de su quehacer. El espíritu de los promotores campesinos, los funcionarios que trabajaron duramente para organizar y redimir al campesinado durante los años 60, fue capaz de permanecer en la década de los 70 y los 80, para volver a emerger en gloria y majestad después del regreso de la democracia. Esa misma motivación se posesiona de los principales directivos del Instituto, en todas las épocas, quienes animados por proyectos políticos de todos los colores, trabajaron con tesón para sacar adelante a la agricultura familiar. Y qué decir de miles de dirigentes campesinos que en todos los rincones de Chile han sacrificado tiempo, energía, recursos -y en algunos casos sus vidas- para impulsar múltiples organizaciones y proyectos productivos dirigidos a mejorar la condición de la familia campesina.

¿Cuál es el origen de este ímpetu vital? ¿Es la fuerza del pueblo chileno frente a las adversidades, omnipresentes en la vida campesina? ¿Es la capacidad movilizadora de las utopías políticas, que han marcado a fuego la historia reciente del país? ¿Es la belleza de la naturaleza chilena, que hace posible una existencia grata y libre de los hombres del campo, constituyendo una forma de vida que es parte central de nuestra identidad? ¿Es la feracidad del suelo y la bondad del clima de las diferentes regiones de Chile, que generan un potencial productivo que anima a trabajar duro para avanzar? ¿Es el afán racionalizador que caracteriza la evolución del Estado chileno desde los inicios de la República?

Pienso que es todo eso y seguramente mucho más. Lo singular es que INDAP y su trabajo en el medio campesino constituye algo diferente, único, que se podrá apreciar fácilmente al leer este libro. Por una parte, esta es una historia que se desarrolla en íntima correspondencia con la evolución de la vida política del país: su implantación territorial, el volumen de sus recursos, su capacidad de influir, explican la sensibilidad al contexto político a la que está expuesta el Instituto a lo largo de toda su trayectoria. Por otra, esta es una historia que merece ser contada, porque ella resume el esfuerzo de miles de funcionarios y de campesinos que han dado lo mejor de sí para lograr un mejoramiento de la calidad de vida de millones de compatriotas.

¡Y vaya que lo han logrado! Hoy día recorremos el campo chileno y encontramos caminos pavimentados y proyectos de riego, redes eléctricas y paneles solares, agua potable y sedes sociales, camionetas y maquinarias, cultivos tecnificados y buenos rendimientos, y por sobre todo, miles de buenas ideas y buenos proyectos que están esperando su oportunidad. Hoy día volvemos a ver un resurgimiento de la organización campesina, en las que además participan con fuerza nuevos actores, como lo son las mujeres rurales, los jóvenes campesinos y los pueblos originarios. Es cierto que falta mucho, que los avances son incompletos, que faltan recursos, que todavía hay miles de productores y productoras rezagados, que aún existe mucha desigualdad en el medio rural. Pero lo más relevante es que después de muchas vueltas, finalmente hemos encontrado el camino para concretar el sueño que movilizó a los dirigentes campesinos y a los funcionarios públicos de la primera etapa: un INDAP con una diversidad de programas que tiene la capacidad de abordar casi todos los requerimientos de sus usuarios, al que se le suman los aportes de otras agencias públicas. Un INDAP capaz de construir una agricultura familiar campesina moderna, productiva y sustentable, que vive dignamente al insertarse con éxito en los mercados y en la sociedad.

La etapa en la que hoy nos encontramos es el resultado de una inversión sistemática realizada por INDAP y por las otras agencias del Estado, que ha sido complementada con el esfuerzo clave e insustituible del productor rural. Hoy cosechamos lo que se ha sembrado a lo largo de 55 años de vida, pues estas intervenciones tienen un efecto acumulativo. Y eso se palpa con claridad al salir a los territorios y conversar con el mundo campesino: ¿Siente que avanza su emprendimiento y su proyecto de vida?, le pregunto a los productores y productoras que trabajan con INDAP, cuando tengo la oportunidad de conversar sobre lo que estamos haciendo. ¡Por supuesto que sí!, es la invariable respuesta. ¿Va a progresar en los próximos años? Pero claro, para ello estamos trabajando junto a INDAP...

La historia de INDAP es un caso de éxito que obliga a un análisis desapasionado, realizado con altura, para extraer las lecciones que surgen al mirar las cosas con perspectiva. ¿Por qué las cosas son como son? ¿Cómo hemos llegado a la situación actual? ¿Cuáles son las causas que explican los fracasos y los logros alcanzados? ¿Cuáles son los nuevos problemas y los nuevos desafíos? Esas son las preguntas para las cuales se ha escrito este libro, y que creemos han sido respondidas con éxito y elocuencia por el autor. Esperamos que esta historia sirva como referencia inspiradora para todos aquellos que se interesan por el futuro de nuestra agricultura familiar y del mundo rural, especialmente para las generaciones jóvenes que están llamadas a alcanzar el sueño movilizador de todos estos años: una vida digna para todos los campesinos y campesinas de Chile y un mundo rural más productivo, más sustentable y más igualitario.

**Octavio Sotomayor**  
**Director Nacional de INDAP**

Noviembre de 2017

# | INDAP: RECORRIDO DE 55 AÑOS |

1958-1964

Presidente de la República:  
Jorge Alessandri R.

1964 - 1970

Presidente de la República:  
Eduardo Frei M.

1970 - 1973

Presidente de la República:  
Salvador Allende G.

1973 - 1990

Régimen Militar:  
Augusto Pinochet U.

1990 - 1994

Presidente de la República:  
Patricio Aylwin A.

## | HITOS |

- **15 de noviembre de 1962:** Se promulga la Ley 15.020 de Reforma Agraria, que da origen a INDAP
- **29 de abril 1967:** Se promulga la Ley 16.625 de Sindicalización Campesina
- **16 de junio 1967:** Se promulga la Ley 16.640 de Reforma Agraria
- **Fines de 1970 e inicios de 1971:** Ministerio de Agricultura, encabezado por ministro Jacques Chonchol, se instala en pleno Temuco



1958  
1964

1964  
1970

1970  
1973

1973  
1990

1990  
1994



## | VICEPRESIDENCIAS Y DIRECCIONES NACIONALES DE INDAP |

### VICEPRESIDENCIAS:

- **Diciembre, 1962:** Asume Armando Artigas Pulgar
- **Abril, 1964:** Asume Orlando Sandoval Vargas
- **Noviembre, 1964:** Asume Jacques Chonchol Chait
- **Noviembre, 1968:** Asume Luis Marambio Canales
- **Junio, 1969:** Asume Roberto Infante Rengifo
- **Noviembre, 1970:** Asume Adrián Vásquez Cerda
- **Agosto, 1972:** Asume Pedro Hidalgo Ramírez
- **Mayo, 1973:** Asume Sergio Arancibia Valenzuela
- **Septiembre, 1973:** Asume Sergio Huerta Muñoz
- **Julio, 1974:** Asume Guillermo Salas Urzúa
- **Mayo, 1975:** Asume Edmundo Ruiz Undurraga
- **Agosto, 1976:** Asume Ricardo Hepp Dubiau
- **Marzo, 1982:** Asume Alberto Cardemil Herrera
- **Mayo, 1984:** Asume Arturo Venegas Palacios
- **Abril, 1987:** Asume Sergio Retamal Iglesias

1994 - 2000

Presidente de la República:  
Eduardo Frei R.

2000 - 2006

Presidente de la República:  
Ricardo Lagos E.

2006 - 2010

Presidenta de la República:  
Michelle Bachelet J.

2010 - 2014

Presidente de la República:  
Sebastián Piñera E.

2014 - 2018

Presidenta de la República:  
Michelle Bachelet J.

- **11 de septiembre de 1973:** Golpe de estado
- **16 de junio de 1978:** Se dicta Decreto Ley N° 2.247 que pone término legal al proceso de reforma agraria
- **Marzo de 1979:** Se dicta Decreto Ley N°2.568, que permitiría a las comunidades indígenas la división de las tierras y la entrega de títulos de propiedad individuales
- **Mayo de 1993:** Parlamento aprueba nueva Ley Orgánica del INDAP



1994  
2000

2000  
2006

2006  
2010

2010  
2014

2014  
2018



#### DIRECCIONES NACIONALES:

- **Marzo, 1990:** Asume Hugo Ortega Tello
- **Marzo, 1994:** Asume Luis Marambio Canales
- **Marzo, 2000:** Asume Maximiliano Cox Balmaceda
- **Abril, 2001:** Asume Ricardo Halabí Caffena
- **Julio, 2005:** Asume Arturo Sáez Chatterton
- **Marzo, 2006:** Asume Hernán Rojas Olavarría
- **Abril, 2010:** Asume Ricardo Ariztía de Castro
- **Marzo, 2014:** Asume Octavio Sotomayor Echenique



Nueva Imperial, Temuco, Chile, 1972.  
Fotografía: Armindo Cardoso. Archivo Fotográfico de la Biblioteca  
Nacional - DIBAM.

## | INTRODUCCIÓN |

Una de las grandes paradojas de la historia nacional es que un gobierno de derecha, el del Presidente Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), fuera el primero en la historia del país en promulgar una ley de reforma agraria, una aspiración fuertemente arraigada en la izquierda y en el progresismo católico, especialmente posconciliar, y radicalmente rechazada por quienes ahora gobernaban o adherían al gobierno, acérrimos defensores del orden agrario tradicional durante lo que iba del siglo XX.

En efecto, la base de sustentación política del gobierno radicaba en los tradicionales partidos de derecha, Liberal y Conservador Unido, al que se había sumado en la mitad del período el centrista Partido Radical, e incluía como entusiasta adherente a la propia Sociedad Nacional de Agricultura, SNA, que representaba la visión y los intereses de los grandes terratenientes, por lo demás muy bien representada en el parlamento.

Es cierto que esa ley de reforma agraria había sido una concesión al Gobierno de Estados Unidos, que promovía reformas estructurales en la región, entre ellas la reforma agraria, para poder acceder a una ayuda financiera que Chile entonces requería con dramática urgencia. Es verdad también que la ley resultante, la 15.020, no era particularmente eficaz para transformar la estructura de propiedad agraria, lo que llevó a la oposición a mofarse de ella calificándola como “de macetero”.

En rigor tan-tan ineficaz no era, como lo demuestra el hecho de que el gobierno de la Democracia Cristiana utilizaría esa ley durante los primeros dos años y medio de su período para comenzar el proceso expropiatorio. La cuestión central era más bien de voluntad política.

Como sea, nada de eso invalida la relevancia simbólica de que haya sido el sector social y político más radicalmente opositor a la reforma agraria, que identificaba el más mínimo indicio discursivo sobre la necesidad de transformar el régimen de propiedad como comunismo, caos y ruina, el que haya dado inicio a un ciclo reformista que transformó profundamente la sociedad chilena durante el siglo XX.

El proyecto de ley fue ingresado al parlamento el 29 de mayo de 1962, tras un año de preparación, y su trámite fue bastante breve: la Ley 15.020 de Reforma Agraria fue promulgada el 15 de noviembre de 1962, es decir tomó seis meses. Su objetivo fundamental era distribuir tierras a pequeños agricultores que quisieran postular, las que provendrían principalmente de propiedades fiscales y, en casos calificados, a partir de expropiaciones de predios que la ley definía como abandonados o mal explotados, causal que el gobierno de Alessandri nunca utilizó.

Entre sus algo más de 100 artículos, el texto establecía una nueva institucionalidad pública para impulsar el proceso de reformas, cuyo centro neurálgico era la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), continuadora legal de la Caja de Colonización Agrícola, dotada de capacidades técnicas y presupuestarias para implementar la adquisición y distribución de tierras.

A continuación se creaba un Instituto de Desarrollo Agropecuario, como heredero legal del “Consejo de Fomento e Investigación Agrícolas”, CONFIN -un organismo “multifuncional” del Ministerio de Agricultura- al que se mandataba otorgar asistencia técnica gratuita y crédito a pequeños y medianos agricultores, y también a minifundistas, con una mención expresa al campesinado indígena, y añadía entre sus funciones “fomentar actividades de artesanía y pequeña industria en zonas rurales”, siendo un muy temprano precursor de lo que en épocas recientes ha sido denominado como empleo rural no agrícola.

La inclusión de esta institución en el articulado de la ley resultaba en realidad algo extraña, al menos innecesaria para los fines de la ley, en la medida que no tenía nada que ver con la reforma agraria ni con los programas de colonización que promovía, para lo cual precisamente se estaba creando la CORA. Por el contrario, se trataba de atender un sector de productores muy tradicionales, entre ellos el minifundio, pobres entre los pobres, perdidos en rincones, lomajes y serranías alejadas del valle central, que “siempre” habían estado ahí, pero invisibles para las elites urbanas y nunca antes considerados como sujetos de políticas públicas.

La explicación más probable es que quienes formularon la ley en el Ministerio de Agricultura aprovecharon la ocasión para “subirle el pelo” a un organismo que como el CONFIN, había asumido en esos años la tarea de socorrer a un campesinado dramáticamente dañado por el terremoto de 1960, el más fuerte del que se tenga registro en la historia humana, que desoló gran parte de las provincias del sur y para lo cual además el Ministerio estaba solicitando un crédito al Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Como sea, ese acto legislativo había dado existencia a una institución pública completamente original, no solo para Chile sino también en el contexto regional, concebida específicamente para atender a un sector social y productivo -el campesinado, la pequeña agricultura, la agricultura familiar o como quiera denominarse- históricamente segregado y menospreciado por la cultura urbana e industrialista que predominaba en la sociedad chilena.

Han transcurrido 55 años desde esa fecha al momento en que se escribe este texto, que busca precisamente recuperar la historia de la institución a lo largo de ese período. Como cualquier organización, pero especialmente como toda institución pública, el INDAP ha sido moldeado por los distintos proyectos político-ideológicos que han prevalecido en cada uno de los períodos históricos por los que ha atravesado el país en el último medio siglo. Pero por su relación con el campesinado, con la tierra, con la producción de alimentos y con el territorio, ha sido también protagonista de las intensas disputas y transformaciones que han caracterizado al mundo agrario durante ese período.

No es posible entonces entender al INDAP y su trayectoria como organismo público, sin establecer ese fuerte vínculo con la historia política y agraria del país, razón por la cual el texto ha sido estructurado en “Partes”, cada una de las cuales se ajusta a períodos históricos bien delimitados.

Así, en la Parte I, se verán los antecedentes institucionales de la formación de INDAP, especialmente durante los años previos a 1962, que es un período de consolidación del estado desarrollista, que había comenzado a forjarse a partir del surgimiento de la CORFO en 1939; se aborda también de modo conciso la conformación y trayectoria del campesinado en Chile, cuya existencia como sector social históricamente excluido daría sentido y misión a la institución que entonces se creaba. La Parte I concluye con la relativamente modesta pero llena de mística puesta en marcha en su primer período, hacia fines del gobierno de Alessandri.

En el siguiente período, al que se dedica la Parte II, el del proceso de reforma agraria, INDAP crece de modo vertiginoso y se constituye en un actor relevante, impulsando la sindicalización y el cooperativismo campesinos. Si consideramos que había nacido bajo un gobierno de derecha, apoyado por el sector terrateniente, sería el momento, metafóricamente hablando, de “matar al padre”. INDAP prepara y organiza a decenas de miles de campesinos para hacerse cargo de la agricultura nacional al momento en que fuera desplazado definitivamente el latifundio, lo que bien sabemos, nunca pudo ocurrir, dado el trágico fin del proceso.

La Parte III cubre el período de la dictadura. Con su “prontuario” de activista de la reforma agraria, sumado al acoso de los “Chicago boys” que, en su furor privatizador, no veían el sentido de mantener una institución pública que se dedicara a atender unos pobres campesinos, la mayoría analfabetos, que no tenían las más mínimas condiciones de ser empresarios y competir en el mercado, que debían ser sujetos de políticas sociales, INDAP estaría al borde de desaparecer.

Finalmente ello no ocurrió, bajo circunstancias que se narran en la Parte III. Tras la aguda crisis económica de inicios de los años ochenta del siglo pasado, y el giro hacia un mayor pragmatismo político y económico de un nuevo equipo económico, vendría un cierto renacer, en el nuevo contexto, durante esa última década del gobierno dictatorial. La introducción de algunas innovaciones durante ese periodo, especialmente la externalización de los servicios técnicos, resultarían perdurables.

Al recuperar la democracia en 1990, y en el siguiente cuarto de siglo, con una economía y una sociedad volcada al mercado, nacional y mundial, la misión de INDAP pasaría a ser transformar esa pequeña agricultura, que ahora se denominaba como agricultura familiar, en pequeños empresarios que debían saber moverse y competir en el hostil mundo de la oferta y la demanda. Es el objeto de la Parte IV y final.

Sería este último un período de claros y oscuros, con importantes logros, como llegar a atender a casi 160.000 productores al año, en todas las regiones y zonas del país, con una gran variedad de programas y servicios, llegando a constituirse en la institución con mayor cobertura territorial del país y la más grande en el ámbito del desarrollo productivo. Pero también, en lo que sería un fatídico inicio del siglo XXI, su hoja de vida sería manchada por acusaciones de corrupción, con gran resonancia mediática, lo que si bien se demostraría falso, perduraría, al menos por un tiempo, en su imagen ante la opinión pública.

INDAP, como toda institución pública de un cierto relieve socio-político, ha contado con la simpatía y la adhesión de un lado y el abierto rechazo y crítica de otro, sea de la opinión pública, del mundo campesino, del parlamento o del propio sector público. Ese es un contexto permanente a su existencia institucional y a la vez parte de una complejidad que debe tenerse en cuenta al momento de recorrer su historia.

Ello deriva, al menos en parte, de la importancia que ha ido adquiriendo como institución del ministerio de Agricultura, llegando a representar entre un 45 y un 60% del presupuesto de esa cartera, desde los años ochenta en adelante (Anexo 2). En términos relativos recibe una apreciable cantidad de recursos, y el sector que atiende, la pequeña agricultura de todo el país, constituye también un objetivo electoral para el sistema político. De ahí que las acusaciones de clientelismo, no siempre infundadas, de instrumentalización de los servicios brindados y de “captura política” por partidos de gobierno son frecuentes, tanto por opositores como por partidarios, cualquiera ellos sean. Como siempre en la refriega política, verdades y pos-verdades se combinan.

Pero también al interior del propio ministerio de Agricultura, y desde otros ámbitos de la política económica, hay detractores, si bien las críticas en ese caso son más reservadas. En algunas ocasiones, criticando lo que se percibe como ineficiencia o gasto excesivo con resultados poco satisfactorios; y en otros, replicando el discurso económico más ortodoxo -como se vio inaugurado por los Chicago boys pero presente de modo transversal entre economistas de derecha y de centro izquierda- en cuanto a que sería conveniente que la mayoría de esos pequeños productores fueran parte de “políticas sociales”, ya que no tendrían condiciones para competir en una economía de mercado.

\* \* \* \*

Como toda organización compleja, INDAP tiene diferentes componentes y niveles -divisiones técnico-administrativas, servicios y programas, estructuras territoriales, niveles jerárquicos, etc.- que interactúan y se transforman a través del tiempo. Para relatar esa historia, por tanto, era necesario establecer un punto de vista, seleccionar y recortar esa realidad multifacética.

El foco que se adoptó en este caso fue el de actor político sectorial, es decir su dimensión nacional, representado fundamentalmente por sus autoridades y liderazgos políticos, de los cuales emanan sus definiciones y orientaciones generales. Como contrapartida, los aspectos más instrumentales, el quehacer práctico, cotidiano, si bien no son completamente desatendidos, en general tienen en el texto una presencia y relevancia menor.

Ello significó necesariamente omitir ámbitos, áreas técnicas y programáticas del Instituto, que pueden haber sido -o aún lo son- muy relevantes para el quehacer institucional, muy apreciadas por su comunidad profesional, que en este caso se verán subsumidas como partes indiferenciadas del conjunto.

Un caso particular de omisión, que merece ser destacado, es el de la pesca artesanal, que tanto desde un punto de vista legal como práctico, tuvo un importante peso en INDAP desde su creación hasta 1976, cuando todo el sector pesca, que dependía del Ministerio de Agricultura, fue traspasado al Ministerio de Economía, específicamente a la recién creada Subsecretaría de Pesca. De hecho, hasta entonces, INDAP era legalmente responsable de atender a “campesinos y pescadores artesanales”, siempre mencionadas de modo conjunto, y para lo cual, consistentemente, disponía de una “División de Campesinos y Pescadores”.

Tampoco aparece con nitidez, sino solo episódicamente, el contingente humano, esas miles de personas, profesionales y técnicos de diversas disciplinas, extensionistas y administrativos, de ayer y de hoy, con sus propias historias personales y trayectorias en la vida institucional, que hacen parte también de esa madeja histórica que constituyen una institución, en este caso INDAP. Entre ellos resulta imprescindible mencionar y rendir homenaje a los trece funcionarios ejecutados o detenidos y desaparecidos por la represión que sobrevino tras el golpe militar de 1973. Ellos son una parte destacada de la historia Institucional que merece ser reconocida<sup>3</sup>.

Como destacada es también la trayectoria de la Asociación de Funcionarios de INDAP, ANFI, heredera de una tradición gremial surgida en los inicios de la vida institucional, que se re-constituye al retornar la democracia en los años noventa, y cuya labor de defensa de los derechos laborales de sus representados es parte también de esa construcción colectiva, aun cuando más de un dolor de cabeza le hayan dado a las autoridades en cualquier época.

---

3 El listado se presenta en Anexo 4

Finalmente resulta necesario hacer alguna referencia a los aspectos metodológicos, específicamente para resaltar que este relato histórico se construyó a partir de la combinación de fuentes escritas -documentos, publicaciones, bibliografía y prensa- y orales, a través de entrevistas a personas que protagonizaron o fueron testigos directos de hechos o períodos relevantes de la vida institucional en estos 55 años<sup>4</sup>. Entre ellos hombres y mujeres, autoridades de distintos períodos, profesionales de diversas especialidades y regiones, extensionistas y administrativos, así como pequeños productores y dirigentes campesinos de distintas épocas que brindan la mirada de la contraparte de la acción institucional, hoy denominados “usuarios”. En su conjunto, sus relatos, sus testimonios y sus experiencias fueron un gran aporte a esta reconstrucción del pasado institucional que intentó combinar así historia y memoria.



Familia campesina en Coyhaique, Aysén. Archivo personal de Jacques Chonchol.

4 El listado de entrevistas se presenta en Anexo 5



*... provoca desazón pensar que se están yendo aquellos hombres y mujeres que vivieron una verdadera epopeya, sosteniendo e impulsado una institución... desaparecen sin que nadie sepa siquiera que en su momento debieron olvidarse de fines de semana, feriados, de vivir jornada tras jornada casi sin dormir, en pos de cumplir las fechas de un balance, de un informe requerido por la Dirección o de un súbito refinanciamiento de líneas de crédito que había que recalcular, deudor por deudor, con ayuda de una calculadora que hoy daría risa a un joven premunido de sus múltiples ingenios informáticos.*

*... siempre he creído que hace falta escribir la historia de INDAP y en ella, la de los administrativos de área debiera ocupar las mejores páginas. Esta historia permitiría a los jóvenes que están ingresando, saber que forman parte de una institución viva que evoluciona y que para llegar hasta donde nos encontramos hoy, hubo a veces toda una epopeya. Esto les traería un sentido de pertenencia, un respeto y una mirada de real cariño para los que se nos están yendo. Ellos construyeron lo que hoy reciben los que llegan.*

**Virgilio Montero, ex funcionario**



Vicepresidente Jacques Chonchol y campesinos de Angol, abril de 1966. Archivo personal de Jacques Chonchol.



Archivo personal de Jacques Chonchol.



| PARTE I. |

**HACIA EL  
PUNTO DE  
PARTIDA**

## EL CHILE DE JORGE ALESSANDRI

En 1958 Jorge Alessandri Rodríguez, ingeniero civil y dirigente empresarial, con una relativamente importante trayectoria política –ex diputado, ex ministro de Hacienda de González Videla y Senador elegido el año anterior– aunque sin militancia, era elegido Presidente de la República con el apoyo de los partidos tradicionales de la derecha: Liberal y Conservador Unido. Las elecciones habían sido muy duras, imponiéndose con un estrecho margen sobre su principal contendor, Salvador Allende, el abanderado de la izquierda, y además, en virtud de cambios recientes en la ley electoral, la izquierda y la Democracia Cristiana habían logrado por primera vez penetrar el bastión electoral histórico de la derecha: las zonas rurales.

Hasta ese momento la derecha y el sector terrateniente se habían opuesto rotundamente a la idea de una reforma agraria en el país. Así lo expresaba el diario El Mercurio en su editorial del 6 de abril de 1957: “... en este país (...) el régimen de tenencia de la tierra no necesita reforma alguna” ya que la existencia de predios de distinto tamaño “responde a nuestra psicología, a nuestro ideal nacional de existencia colectiva, a nuestra historia social y política, y garantiza la preservación de los fueros naturales de la persona humana...”

A inicios de los años sesenta, ese tipo de opiniones ya eran absolutamente minoritarias en la sociedad chilena, y en general en toda América Latina. La agricultura, o más precisamente los grandes agricultores o terratenientes, eran percibidos, por una sociedad cada vez más urbanizada y sensible a las problemáticas económicas y sociales, como un sector atrasado, ineficiente e injusto.

Por el lado de la economía, su baja productividad, el uso extensivo del suelo, la creciente importación de alimentos (con el consiguiente impacto en la balanza de pagos), sus privilegios tributarios y la escasa o nula demanda por bienes y servicios generados en el sector industrial, lo hacían aparecer como un lastre para el desarrollo, como lo señalaba con elocuencia y datos duros la CEPAL. Desde el punto de vista social, se criticaba tanto el tipo de relación laboral “arcaica” con sus trabajadores (inquilinaje) como las condiciones de extrema pobreza y abandono en que vivían.

El debate agrario, en relación a la propiedad de la tierra y a la organización de los campesinos, no era nuevo en el país; de hecho había estado presente desde los años veinte del siglo XX, entonces promovido por la Federación Obrera de Chile y los partidos de izquierda; luego, a fines de los treinta, Pedro Aguirre Cerda y el Frente Popular, integrado por Radicales, Socialistas y Comunistas, había propuesto reforma agraria y sindicalización campesina. Si bien por diversas circunstancias las reformas no se implementaron, representó un período de agitación, organización y movilizaciones populares contra la oligarquía terrateniente, en ciudades y pueblos, como nunca antes se había visto en el país.

Durante las dos décadas siguientes ese debate bajaría su intensidad, localizándose más bien en círculos académicos o como parte de la guerrilla política parlamentaria, aun cuando se produjeron algunas resonantes movilizaciones campesinas, como la de Molina en 1953, pero en general sin llegar a influir mayormente en la opinión pública nacional. Sería a fines de los años cincuenta cuando las críticas al sector comenzarían nuevamente a tener resonancia, ahora con un nuevo actor, la Iglesia católica, que se había distanciado de los sectores conservadores y comenzaba a mirar con simpatía una reforma de la propiedad de la tierra.

El gobierno de Alessandri, que se definía como “de gerentes”, y que contaba con la entusiasta adhesión de la Sociedad Nacional de Agricultura, había tenido un ciclo inicial relativamente exitoso, pero hacia 1961 el país se encontraba sumido en una seria crisis económica (escasez de divisas, inflación) y con el consecuente auge de las movilizaciones sociales, especialmente sindicales. Las finanzas públicas requerían urgentemente una inyección de recursos, que en el país no estaban.

En las elecciones parlamentarias de marzo de ese año el gobierno sufrió una estrepitosa derrota, que le despojó del quórum mínimo que requería para gobernar, obligándolo a negociar con el Partido Radical su incorporación al gabinete, el que entre otras medidas exigía la realización de una reforma agraria. En agosto de 1961, con cuatro ministros, entre ellos el de Agricultura,

ese partido ingresaba al gobierno, dando inicio a un inédito proceso de formulación de una ley de reforma agraria.

El gobierno de los Estados Unidos, por su parte, bajo la presidencia de John F. Kennedy (1961-63), estaba replanteando la política exterior de su país hacia América Latina, que hasta ese momento solo se había interesado por la lucha contra el comunismo, para lo cual no había dudado en promover golpes de estado y aliarse con dictaduras militares; en el nuevo enfoque de Kennedy y sus asesores, en plena guerra fría y con la revolución cubana a 150 kilómetros, la seguridad nacional estaba mejor resguardada en la región promoviendo reformas sociales, incluyendo las reformas agrarias, porque si no se hacían libremente, señalaba el Presidente, *“nuestra alianza, nuestra revolución, nuestro sueño y nuestra libertad fracasarán”*.

Tal había sido la inspiración ideológica de la Alianza para el Progreso, lanzada oficialmente en agosto de 1961 en Punta del Este, Uruguay; un programa de 10 años plazo que, con un presupuesto previsto de US\$ 20.000 millones -la mitad aportada por el tesoro norteamericano y el resto por capitales privados- ofrecía con generosidad recursos a los gobiernos que accedieran a realizar las reformas. Y el gobierno chileno, ¡vaya que los necesitaba!

Presionado desde dentro por el nuevo aliado, el Partido Radical, y desde fuera, por el gobierno de Estados Unidos, Alessandri termina cediendo en un punto en que la derecha jamás hubiera siquiera imaginado un asomo de transacción, y en mayo de 1962 ingresa un proyecto de reforma agraria. Tras una tramitación exprés, en virtud de la mayoría parlamentaria que lo sustentaba, el 15 de noviembre de ese año era promulgada la Ley 15.020 de reforma agraria, la que sería complementada, algunos meses después, con una reforma constitucional que permitía, bajo ciertas circunstancias, expropiar tierras. Las relativamente escasas posibilidades de emprender transformaciones agrarias profundas a partir de la ley -y tampoco estaba la voluntad política- llevarían a sus opositores a apodararla como “reforma de macetero”, término con la que se haría célebre.



Archivo INDAP.

## | GENEALOGÍA INSTITUCIONAL |

La Ley 15.020 de reforma agraria, que dio existencia legal al INDAP, entró en vigencia el 27 de noviembre de 1962. En su Artículo 12 se lee: “Transfórmese el Consejo de Fomento e Investigación Agrícolas en Instituto de Desarrollo Agropecuario” y luego presenta sus funciones, estructura y patrimonio.

En el mismo cuerpo legal, en el artículo 11, se había establecido la transformación de la Caja de Colonización Agrícola en la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), que era en realidad la institución más importante de la reforma que se quería implementar, ya que se le asignaba la responsabilidad de formar las nuevas unidades económicas familiares, que era precisamente el corazón de la Ley.

Al INDAP en cambio se le encomendaba la misión de atender al estrato de pequeños y medianos agricultores tradicionales, otorgándole principalmente crédito, en una línea de continuidad de lo que venía haciendo su antecesor legal. Probablemente el legislador aprovechó el esfuerzo legislativo de la Ley 15.020 para, como señala un folleto divulgativo<sup>5</sup>, “agilizar” el organismo denominado “CONFIN”.

La ley definía además un tercer organismo, denominado “Consejo de Fomento Agrícola”. Presidido por el ministro de Agricultura, e integrado también por otros ministros, jefes de servicios del agro y representantes del sector privado. Su principal función era elaborar planes generales y regionales relacionados con la reforma agraria, especialmente en lo que se refería a la división y reagrupación de tierras, y al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones campesinas. En la práctica no parece haber tenido mucha relevancia.

Si bien se denominaba de “reforma agraria”, porque era políticamente correcto para el gobierno en ese momento, la inspiración central de esa ley era la idea de colonización agrícola, es decir un tipo de programa ampliamente utilizado como estrategia de expansión de la frontera agrícola durante el siglo XX, que consistía en la entrega de parcelas familiares, constituidas a partir de tierras fiscales o de particulares en estado de abandono, en áreas territoriales delimitadas, denominadas “colonias”.

---

5 La reforma agraria chilena. Ley 15020. (s/f). Disponible en internet en <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0023348.pdf>. El folleto no establece con claridad ni autor ni fecha, aunque se puede suponer que fue editado por la CORA, pocos meses después de la promulgación de la Ley 15.020, probablemente en 1963.

Es cierto que en su articulado contemplaba la posibilidad de expropiación, a pesar de que el procedimiento era muy engorroso; de hecho el propio gobierno impulsaría una reforma constitucional, que se aprobaría casi un año después, en octubre de 1963, que posibilitaba el pago diferido de las mismas. Esto lo distinguía de los programas de colonización “puros”. Pero además, esa misma ley sería utilizada por el siguiente gobierno, el de Frei Montalva, para avanzar en una primera etapa de reforma agraria, mientras se procesaba una nueva ley.

Sin embargo el espíritu de la “ley del macetero”, como se le conoció popularmente, y el modo en que fue utilizada durante el período de Alessandri, sin realizar ninguna expropiación, era la de promover la colonización agrícola y no una real reforma agraria.

De ahí que la ley fue pensada fundamentalmente como una suerte de relanzamiento de la malograda Caja de Colonización Agrícola, un organismo público creado en 1928, precisamente con el objetivo de impulsar, como indica su nombre, el establecimiento de colonias agrícolas a lo largo del país, pero que en más de 30 años de existencia había tenido muy escasos resultados. Así lo proclamaba un folleto de difusión de la Ley 15.020, presentado por el propio presidente Alessandri: “... la experiencia más reconocida para la Reforma Agraria es la de la Ex-Caja de Colonización Agrícola”.

## LA CAJA DE COLONIZACIÓN AGRÍCOLA

Carlos Ibáñez del Campo ganó las elecciones de 1927 sin contrincante, alcanzando un 98% de los votos; su gestión, de corte dictatorial, se prolongaría hasta 1931, cuando debió abandonar el poder debido a la profunda crisis -económica, social y política- en que estaba sumido el país, en gran parte como consecuencia de la “Gran Depresión” de 1929 en Estados Unidos, cuyas convulsiones se habían extendido por todo el mundo occidental y en particular por América Latina.

El “Paco” Ibáñez, como sería conocido en la época, jugaría en todo caso un rol precursor en la construcción de un sistema gubernamental abocado a atender “los problemas de la gente”, lo que conocemos como el “sector público”, expresión de lo cual es la amplia gama de agencias y servicios especializados que se crearían durante ese período<sup>6</sup>.

---

6 Cabe destacar, además de la Caja de Colonización, que se expone a continuación, la Contraloría General de la República, la Tesorería General de la República y Carabineros de Chile, todos en 1927; luego, en 1928, los Tribunales del Trabajo, la Junta de Auxilio Escolar y Becas; en 1929, el Registro Electoral y la Línea Aérea Nacional, LAN-Chile; y en 1930, el Ministerio de Agricultura, la Fuerza Aérea (FACH) y Gendarmería.

¿Cuál era su objetivo? En lo más inmediato, se trataba de generar respuestas institucionalizadas a demandas cada vez más diversas y complejas, provenientes de una sociedad que crecía demográficamente, se urbanizaba con rapidez y veía aumentar la presencia de los sectores medios y de las luchas populares. Pero en un horizonte más largo, expresaba también la búsqueda de nuevas “vías de desarrollo”, en un contexto de agotamiento de la economía primario-exportadora, cuyo sustento principal era la exportación salitrera, ya en plena declinación. El nuevo paradigma que comenzaba a insinuarse con Ibáñez, pero que maduraría en la siguiente década, con los gobiernos radicales, consistía en satisfacer las necesidades básicas de la población a partir de la producción nacional, con una más clara y comprometida intervención estatal.

En ese contexto se crea en 1928 la Caja de Colonización Agrícola (CCA), la primera iniciativa legal en la historia de Chile que intentaba abordar el problema de la distribución de la tierra, promoviendo la pequeña y mediana propiedad agrícola, mediante la conformación de “colonias” en tierras de propiedad estatal. De algún modo se entendía que el desarrollo y dinamización de la agricultura y del mundo rural se encontraba bloqueado por la concentración de la tierra en pocas manos y el virtual abandono de vastas superficies cultivables, para lo cual se proponía, como lo expresa la Ley 4.496, que la crea, “la subdivisión de la propiedad agrícola y (...) la colonización con campesinos nacionales y extranjeros”<sup>7</sup>. Su perspectiva era una transformación paulatina, hasta culminar en su reemplazo, de la gran propiedad a explotaciones de tipo familiar.

La colonización de tierras, es decir la creación de colonias agrícolas, priorizando aquellas bajo el dominio del Estado, pero sin descartar legalmente la expropiación y la subdivisión de los latifundios de la zona central, era el eje central del programa agrícola de Ibáñez, que contemplaba además la inversión en riego, los préstamos a los pequeños propietarios y el desarrollo del cooperativismo agrícola<sup>8</sup>.

La CCA funcionó entre 1929 y 1962, cuando en el marco de la Ley 15.020 de reforma agraria fue reformulada como Corporación de la Reforma Agraria (CORA); su desempeño en términos de creación de un estrato de pequeña propiedad, como se aprecia en el Cuadro 1, fue en realidad muy pobre: un poco más de 5.000 parcelas en 35 años, lo que representaba algo así como

7 CHILE. 1928. Ley 4496, Título I, “De la Caja de Colonización Agrícola, Artículo Primero. En Boletín Leyes y Decretos del Gobierno. Libro XCVII. Septiembre de 1928. Disponible en Internet en [http://www.cronologiabancaria.cl/sbifweb/servlet/ArchivoCB?ID\\_IMAGEN=6000000000001081](http://www.cronologiabancaria.cl/sbifweb/servlet/ArchivoCB?ID_IMAGEN=6000000000001081)

8 Huerta, 1989:43

el 2% de las familias campesinas que existían a lo largo del país al inicio de los años sesenta. La causa fundamental sería la falta de recursos y las consiguientes y frecuentes crisis financieras.

### EL CONSEJO DE FOMENTO E INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA (CONFIN)

El CONFIN había sido creado en 1953 por el Ministerio de Agricultura, a fin de establecer una suerte de coordinación interinstitucional interna; de hecho sus “consejeros” eran jefes de departamentos y de servicios ministeriales; las funciones asignadas eran el desarrollo de la investigación agrícola, la difusión de experiencias relativas al aprovechamiento de los recursos de que pueda disponer la familia campesina y la conservación y protección de los recursos naturales.

#### | CUADRO 1. |

PARCELACIONES EFECTUADAS POR LA CAJA DE COLONIZACIÓN AGRÍCOLA Y PRIMEROS DOS AÑOS DE LA CORPORACIÓN DE REFORMA AGRARIA (CORA)

PERÍODO	NÚMERO DE COLONIAS ESTABLECIDAS	NÚMERO DE PARCELAS Y LOTES	SUPERFICIE TOTAL (HECTÁREAS)
1929-1959	94	3.660	445.076
1960-1962	26	577	564.126
1963-1964 (CORA)	9	781	59.365
<b>Total 1929-1964</b>	<b>129</b>	<b>5.018</b>	<b>1.068.567</b>

FUENTE: CIDA, 1966: 250

De los escasos antecedentes disponibles -era una institución de bajo perfil público- se deduce que sus principales funciones, más allá de las que están escritas en el decreto que le da existencia, eran dos. La primera era administrar los bienes del Ministerio de Agricultura, en particular la red de 34 estaciones experimentales con que contaba y que entonces se encontraban dispersas y auto-gestionadas a lo largo del país. La segunda era más relevante para la “sociedad civil”: constituía una suerte de fondo para el financiamiento de proyectos a entidades privadas que el ministerio consideraba de interés. Así por ejemplo, según consigna la prensa, el 1º de noviembre de 1963, es decir solo dos semanas antes de que por ley se transformara en INDAP, el CONFIN asignó 658 mil 500 escudos “para diversos planes y programas de trabajo”, entre los cuales se mencionan convenios con universidades “para alentar y financiar vastos planes de estudio, investigación y divulgación de temas agropecuarios”; con el Instituto Bacteriológico de Chile, “para la adquisición de maquinarias para la elaboración de vacuna antiaftosa”; con

la Cooperativa Agrícola y Lechera Santiago para “una campaña de sanidad animal en colaboración con el Departamento de Ganadería del Ministerio de Agricultura” y un importante aporte para “proseguir la construcción de la obra gruesa del matadero frigorífico de Temuco”, además de una serie de proyectos menores<sup>9</sup>.

A partir de 1960, sin embargo, el CONFIN sería reestructurado, asignándosele como prioridad la provisión de crédito; específicamente lo que aparecía como una gran innovación en política crediticia para los agricultores, y más específicamente para pequeños productores: el crédito supervisado.

### **EL CRÉDITO SUPERVISADO**

El llamado crédito agrícola supervisado (CAS) fue una de las grandes innovaciones en materia de apoyo a la pequeña agricultura y desarrollo rural de la posguerra, difundida en la región durante los años cincuenta especialmente por las agencias de cooperación internacional. La idea había sido desarrollada por el gobierno de los Estados Unidos a inicios de los años treinta, en el contexto de la Gran Depresión, como una modalidad de asistencia a los pequeños productores agrícolas de ese país, expuestos a una severa crisis económica y productiva.

Aunque la idea era simple, vista desde el presente, nunca antes se había aplicado: otorgar al (pequeño) productor agrícola un servicio que incluía dos componentes que hasta entonces, si bien existían, se entregaban por separado: la “educación”, que en realidad se asociaba a capacitación y asistencia técnica, por una parte, y financiamiento por el otro. Transferencia tecnológica y crédito, se diría ahora. De este modo se buscaba satisfacer al mismo tiempo un doble objetivo: elevar la productividad y mejorar el nivel de vida de los campesinos (o sea mayores ingresos).

Respecto al crédito, los préstamos tenían ciertas particularidades: se otorgaban sobre la base de planes de largo plazo, que incluyeran el conjunto de la explotación; los plazos eran flexibles, de acuerdo a las capacidades de pago del prestatario y las tasas de interés eran inferiores a las del mercado.

¿Cuál era -dicho en lenguaje actual- su población objetivo? FAO, que fue una de las agencias que promovió este tipo de programas en la región, en los años cincuenta, advertía que no se trataba de programas sociales o de caridad, si no por el contrario, tenían una racionalidad económica, es decir posibilidades de éxito económico.

---

9 La Nación, 1 de noviembre de 1962

Siendo así, debía descartarse, por una parte, a los productores de gran tamaño, no solo de tierra, sino de recursos productivos en general, puesto que estos tenían todo tipo de facilidades para acceder a financiamiento; tampoco calificaban los de menor tamaño o sin tierra, en cuyo caso recomendaba la atención de otros programas, tendientes a resolver primero sus limitaciones de tierra.

En consecuencia, el CAS se dirigía a quienes “tienen posibilidades de progreso”<sup>10</sup>, es decir agricultores “de medianos recursos, propietarios o arrendatarios, que manejan sus fincas, con la ayuda de sus familias, pero que precisan de capital y ayuda técnica”<sup>11</sup>.

En Chile, la primera experiencia de crédito supervisado tuvo el carácter de plan piloto, y fue implementada por el Banco del Estado en 1959, en la provincia de Ñuble, con la cooperación del “Departamento Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola” (DTICA), como se verá, una dependencia mixta del gobierno de Estados Unidos y el Ministerio de Agricultura, que tenía a su cargo el “Plan Chillán”.

En 1960, tras el devastador terremoto que afectó a gran parte del territorio nacional -el mayor registrado en la historia humana- el Ministerio de Agricultura, a través de la Dirección de Agricultura y el CONFIN, y también con la cooperación del mencionado DTICA, lanzarían un programa denominado “Desarrollo Económico y Social del Sector de Bajos Ingresos de la Agricultura”, cuyo objetivo era impulsar un plan nacional de crédito supervisado para atender “esa masa aproximada de 100.000 pequeños agricultores”, que no tenían ningún acceso a crédito<sup>12</sup>.

El programa comenzó a implementarse a modo de plan piloto, en las localidades de Navidad (entonces Provincia de Santiago), en Chol Chol (Provincia de Temuco) y en Chacao y Llau-Llau en la Provincia de Chiloé. Cabe señalar que ese crédito, al menos en Chile, se concedía en especies, tales como semillas, abonos, pesticidas, pasto para forraje, alambre de púas y grapas, bomba de espalda, arados y cultivadores, postes para cercos, planchas de pizarreños, telares, etc.<sup>13</sup>

---

10 Brossard, 1954:5-8. Nótese que la expresión “posibilidades de éxito económico” se asemeja a la de “productores viables”, que se utilizaría ampliamente en los años de la dictadura militar y comienzos de la transición democrática.

11 Ídem:7

12 Ossio, 1964:24

13 INDAP, 1965:33

Tras una evaluación positiva, en los años 1961 y 1962 se extenderían por todo el país. En abril de 1962, es decir siete meses antes de la promulgación de la ley que creó INDAP, el programa quedaría bajo la responsabilidad del recién creado Departamento de Crédito Supervisado del CONFIN.

### **EL DEPARTAMENTO TÉCNICO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN AGRÍCOLA (DTICA)**

En 1951, hacia el final de la presidencia de Gabriel González Videla, el país suscribió un “Acuerdo Básico para la Cooperación Técnica”, entre el gobierno de Chile y el de Estados Unidos, el que sería ratificado por el Congreso Nacional. La contraparte oficial por parte del gobierno de Chile, en el sector agropecuario se entiende, fue el Ministerio de Agricultura.

Se trataba en realidad de una iniciativa “gringa” a nivel internacional, que había sido formulada por el presidente Harry S. Truman, al momento de iniciar su segundo mandato, en 1948. Con ocasión de su discurso inaugural, dedicado casi íntegramente a la política exterior –poco tiempo antes se había “declarado” la guerra fría- anunció un programa para “la Paz y la Libertad”, estructurado en cuatro líneas de acción, de las cuales las tres primeras eran más bien de continuidad en el ámbito de las relaciones internacionales y la seguridad militar.

Fue en realidad el cuarto punto el que acaparó el interés mundial: ofrecía a los países pobres y subdesarrollados un “programa de desarrollo”, que buscaba “hacer disponibles los beneficios de nuestros avances científicos y progresos industriales para el mejoramiento y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas”.

El programa anunciado por Truman, que sería mundialmente conocido como “Punto Cuarto” (o “Punto IV”), constituyó “la partida de nacimiento” del concepto de cooperación internacional para el desarrollo, que posteriormente sería replicada por el resto de los países industrializados y por las Naciones Unidas, cuyo trasfondo en ese momento era la estrategia de contención del comunismo.

De modo tal que el mencionado “Acuerdo Básico” había sido el aterrizaje del Punto IV en Chile, un país aliado. Para su ejecución se conformó el “Departamento Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (DTICA), un organismo técnico binacional, ubicado al interior del Ministerio de Agricultura, dirigido por el país cooperante e integrado por profesionales y especialistas de ambos países.

El primer y principal fruto de esa cooperación sería el “Plan de Desarrollo Agrícola de las Provincias de Maule, Ñuble y Concepción”, conocido como el “Plan Chillán”, cuya ejecución real comenzaría en 1953, a poco de iniciarse el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), y se extenderá durante toda esa década<sup>14</sup>.

El DTICA, si bien no aparece en el texto de la Ley 15.020, es finalmente absorbido por el INDAP al momento de iniciar su vida institucional.

Ana María Rivera (QEPE), ex funcionaria<sup>15</sup>

Buena marraqueta bajo el brazo trae Indap

**De Confin** hereda la experiencia en el trabajo realizado por los Departamentos de Crédito Supervisado a cargo del Ingeniero Agrónomo, Dr. Luciano Duhart Benke, y de Administración de Campos Experimentales a cargo del Ingeniero Agrónomo Don Erwin Muñoz Gil, que aportó con los campos totalmente equipados, ubicados en distintas regiones.-

Por parte del **DTICA**, Departamento Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, Indap recibió, gran cantidad de Bienes muebles, destacándose la flota de vehículos, especialmente, Camionetas último modelo (1962) color naranja, las que invadieron los campos hasta los más apartados rincones del país.-

14 Uno de los resultados más destacables de ese programa sería la creación de la Escuela de Agronomía de la Universidad de Concepción, y la conformación de un grupo de profesionales del agro con entrenamiento de posgrado en universidades de Estados Unidos y Europa, el que pasó a constituir la base del cuerpo docente del campus, con el apoyo de los expertos internacionales que asesoraban los diferentes proyectos del Plan Chillán.

15 La Sra. Ana María Rivera Oliva había sido secretaria de la Vicepresidencia al iniciarse la vida institucional, y como ex funcionaria participaba en el Club de Jubilados de INDAP; poco antes de fallecer, ella hizo entrega de su testimonio manuscrito para colaborar con esta historia institucional, el que se encuentra completo en Anexo 1.

*“Buena marraqueta bajo el brazo trae Indap*

*De **Confin** hereda la experiencia en el trabajo realizado por los Departamentos de Crédito Supervisado a cargo del Ingeniero Agrónomo, Dn Luciano Duhart Benke, y de Administración de Campos Experimentales a cargo del Ingeniero Agrónomo Don Erwin Muñoz Gil, que aportó los Campex totalmente equipados, ubicado en distintas regiones.*

*Por parte del **Dtica**, Departamento Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, Indap recibió gran cantidad de Bienes Muebles, destacándose la flota de vehículos, especialmente camionetas último modelo (1962) color naranjas, las que invadieron los campos hasta los más apartados rincones del país”.*

El INDAP, en suma, no nace del vacío, sino que es heredero y continuador de instituciones, programas y una experiencia de campo que se venían implementado en los dos últimos años: el CONFIN, que aporta una estructura institucional, oficinas en diversos puntos del país, una capacidad administrativa y un patrimonio básico, sobre los cuales se monta el nuevo Instituto. El plan piloto de apoyo a campesinos pobres (“de bajos ingresos”) afectados por el terremoto del ministerio de agricultura, donde por primera vez en el país se le ofrecía a ese sector, la posibilidad de acceder a un crédito acompañado de asistencia técnica (“crédito supervisado”). Y finalmente el DTICA, una prestigiada agencia de cooperación técnica de los Estados Unidos, inserta en el Ministerio, con todo su equipamiento y capacidades técnicas.



Archivo INDAP.

## | PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA, PEQUEÑA AGRICULTURA O CAMPESINADO |

Entre las funciones del recién creado Instituto, expuestas en el mencionado Artículo 12 de la Ley 15.020, se expresa que lo esencial del nuevo organismo que se creaba era:

*“Otorgar asistencia técnica gratuita y ayuda crediticia a los **pequeños y medianos agricultores**, incluyendo a los que exploten **minifundios y a los indígenas, y a las respectivas cooperativas**, como también, fomentar las actividades de **artesanía y pequeña industria** en zonas rurales, especialmente relacionadas con las complementarias de la agricultura” (negritas del autor).*

Así quedaba definido, sin mayor precisión, el sector social al que debía atender, su razón de ser institucional, los pequeños productores, que en fechas más recientes serían re-nombrados como “agricultura familiar”; sector social, por lo demás portador de una tan larga como desconocida trayectoria como parte de la historia popular chilena. Conviene entonces situarse a inicios de los años sesenta, precisamente cuando INDAP recibe su mandato y comienza su vida institucional.

Para caracterizar a la población campesina y su vínculo con la tierra en esos años, disponemos del estudio más completo sobre tenencia de la tierra en Chile durante el período previo a la reforma agraria y que sirvió de base para la misma: el que realizó el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), un organismo surgido de la Alianza para el Progreso, que reunía a las principales agencias internacionales de la región.

La tesis fundamental del informe es que la estructura agraria se caracterizaba por una extrema polarización, esto es una alta concentración de tierras en relativamente pocos propietarios, lo que era considerado un obstáculo al desarrollo económico social:

- | Un 7% de las explotaciones (latifundios) concentraba el 81% de la superficie total y 78% de la superficie agrícola.
- | Un 77% de las unidades (pequeñas explotaciones campesinas o minifundio) disponía de un 7,5% de la superficie total y 8,5% de la superficie agrícola).

Desde el punto de vista de la población y las modalidades de tenencia de la tierra, el mismo estudio, con datos del Censo de 1955 (Cuadro 2), consignaba que la población que dependía de una u otra forma de la agricultura eran 345 mil familias, de las cuales:

- | Algo más de 10 mil (3%), correspondían a grandes extensiones (latifundio).
- | Unas 250 mil familias (73%) se identificaban con diversas formas de pequeña propiedad o tenencia.
- | Unas 55.000 familias (16%) cuya subsistencia dependía del trabajo asalariado.



Fotografía: Marcelo Monteleagre.

**| CUADRO 2. |**

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN AGRARIA SEGÚN TIPO DE TENENCIA**

TIPOS DE TENENCIA	POBLACIÓN		FAMILIAS		
	EN NÚMEROS	%	EN NÚMEROS	%	
Grandes explotaciones	46.800	2%	10.300	3%	
Medianas explotaciones	111.800	6%	22.300	7%	
<b>Subtotal medianas y grandes explotaciones</b>	<b>158.600</b>	<b>8%</b>	<b>32.600</b>	<b>9%</b>	
<b>Administradores y empleados</b>	<b>23.000</b>	<b>1%</b>	<b>7.300</b>	<b>2%</b>	
<b>TIPOS DE CAMPESINADO</b>					
1. Inquilinos e inquilinos medieros	494.400	25%	82.400	24%	
2. Pequeños productores campesinos	853.600	43%	140.800	41%	
2.1	Familiares mayor tamaño	367.400	18%	61.000	18%
2.2	Minifundio (subsistencia)	150.000	8%	22.500	7%
2.3	En comunidades agropecuarias	336.200	17%	57.300	17%
2.3.1	Comunidades indígenas	263.700	13%	47.900	14%
2.3.2	Comunidades sucesoriales	72.500	4%	9.400	3%
3. Medieros	134.500	7%	26.900	8%	
<b>Subtotal campesinado con tierra</b>	<b>1.482.500</b>	<b>77%</b>	<b>250.100</b>	<b>73%</b>	
<b>Trabajadores asalariados</b>	<b>269.500</b>	<b>14%</b>	<b>54.800</b>	<b>16%</b>	
<b>Total población agrícola</b>	<b>1.993.600</b>	<b>100%</b>	<b>344.900</b>	<b>100%</b>	

FUENTE: CIDA, 1966: 42<sup>16</sup>

De modo tal que el universo campesino estaba compuesto por unas 300.000 familias, un millón 750 mil de personas aproximadamente, que en su mayor parte vivía en condiciones de miseria y exclusión, sin satisfacer sus necesidades más esenciales para la vida, como la salud, alimentación, vivienda, sistemas sanitarios, etc.

<sup>16</sup> La terminología utilizada en esta tabla para nominar los tipos de tenencia ha sido levemente modificada en relación a la del informe del CIDA, de modo de hacerla más familiar al lector contemporáneo, sin traicionar su esencia original; aquella se basaba fundamentalmente en la disponibilidad de tierra respecto a la satisfacción de las necesidades básicas de una familia y/o la contratación de trabajadores, de modo que acá utilizamos grandes explotaciones en vez de explotaciones multifamiliares grandes; medianas explotaciones por explotaciones multifamiliares medianas; familiares comerciales por productores de explotaciones familiares y minifundio o subsistencia por productores de explotaciones sub-familiares.

Pero ese mundo social era también muy diverso, como se aprecia en la tipología que presenta el mismo Cuadro 2, no solo por las típicas diferencias climáticas y agroecológicas características del paisaje en Chile, sino fundamentalmente por su origen histórico, el tipo de tenencia, su inserción laboral y su vínculo con la hacienda y por ende, sus “visiones de mundo”.

## BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL CAMPESINADO CHILENO<sup>17</sup>

Retrocedemos ahora cuatro siglos, es decir desde la llegada del conquistador hispano, para conocer el origen y evolución de la pequeña propiedad campesina, período durante el cual se sentarían las bases de la estructura de la propiedad de la tierra y la estratificación social que le sería tan característica en los siglos venideros.

Nos ubicamos geográficamente en lo que hoy conocemos como la zona central del país. Al concluir el primer siglo de ocupación territorial, la encomienda, la institución colonial concebida para sojuzgar y explotar el trabajo indígena, había ya declinado irremediablemente, fundamentalmente porque ya no había población que pudiera ser “encomendada” por el Rey.

En efecto, su inclemente explotación en los lavaderos de oro, en particular de Marga Marga, las enfermedades transmitidas por los españoles, los trabajos forzosos y traslados masivos y, no menos importante, la huida de una parte de ellos hacia el sur, había terminado por despoblar esa zona conquistada por el imperio español a partir de su llegada en 1540<sup>18</sup>.

En tanto, los funcionarios locales de la Corona habían comenzado tempranamente a distribuir las tierras conquistadas, de modo tal que a mediados del siglo XVII, como relata Mario Góngora -el más clásico de los historiadores de la formación de la propiedad territorial de Chile central- las mejores y más codiciadas tierras habían sido ya completamente repartidas, bajo diversas modalidades jurídicas, aunque predominantemente a través de “mercedes de tierra”<sup>19</sup>.

17 Esta breve síntesis se basa en un puñado de estudios clásicos sobre el proceso de conformación de la propiedad rural y la estratificación social del campo.

18 Bengoa, 2015:43,44; Bauer, 1994:24,25

19 Góngora, M. 1960. El origen de los “inquilinos” en el valle central. Universidad de Chile. Las mercedes de tierra (o de cultivos) y las mercedes de pastos o asiento (que eran de tipo comunitario) eran concesiones que otorgaba la Corona a la oficialidad civil y militar, “en calidad de usufructo”, es decir sin derecho de propiedad; no obstante, con el tiempo, esas tierras serían cercadas y de facto, privatizadas (CIDA, 1966:4-5). Otras modalidades de distribución de tierras fueron los repartimientos, las donaciones, las compra-ventas y también las encomiendas, que siendo una forma de asignación de mano de obra indígena, sometida por la fuerza (“encomendada por el Rey”), terminaría en muchos casos siendo otra fórmula de acceso privado a las tierras.

Los favorecidos eran lógicamente a quienes el conquistador consideraba que habían prestado grandes servicios a su causa: unos pocos de mayor rango recibirían enormes propiedades, en tanto que otros muchos “soldados rasos”, de menor rango, recibirían pequeñas extensiones, normalmente en zonas fronterizas, lo que conllevaba un objetivo militar de defensa territorial.

El gran problema que enfrentarían estos grandes propietarios, a partir de entonces y a lo largo de los siglos por venir, sería la búsqueda de modalidades de atracción de “gente a su servicio”, es decir disponibilidad de fuerza de trabajo para la explotación de sus posesiones.

Mientras, una importante “masa” de gente, que había quedado excluida de aquel reparto, y siendo parte de una sociedad ya entonces estratificada, constituida principalmente por mestizos y “españoles pobres”, faltos de medios y reconocimiento social, comenzarían a recorrer o vagar por el territorio en busca de un espacio vital; comenzaba a surgir el “bajo pueblo”, el estrato social más desposeído, percibido y descrito con temor por la jerarquía social como “vagamundos” y “mal entretenidos”<sup>20</sup>.

En el período que va desde fines del siglo XVII hasta mediados del siglo XIX, consigna Gabriel Salazar, en su clásico libro “Labradores, Peones y Proletarios”, se produce el “encuentro” de esos dos mundos sociales: el de los terratenientes, necesitados “de organizar una fuerza de trabajo segura y permanente”; y el de las “masas vagabundas”, necesitadas “de establecerse (‘arrancharse’) en cualquier disponible retazo de tierra”<sup>21</sup>.

En ese punto comienzan a diferenciarse y conformarse dos grandes ramas del campesinado en Chile, los de adentro y los de afuera del sistema hacendal.

### **Inquilinos**

Un sector de aquella población, en el curso del siglo XVII, irá paulatinamente arrimándose e instalándose precariamente en aquellas enormes propiedades, bajo ciertas modalidades de “préstamo o arriendo”, toleradas y a veces promovidas por los estancieros. En realidad la tierra tenía para ellos un muy escaso valor, lo que un economista “moderno” llamaría “costo de oportunidad cero”, y por otra parte la mano de obra era escasa. Estos primeros pobladores, muchas veces familiares o conocidos de los propietarios, se instalarían en la periferia de las estancias a cambio de ciertas contraprestaciones, como la

---

20 La expresión mal entretenido indica un delincuente en potencia (Salazar, 1984:26,27); sería el equivalente, en nuestra jerga contemporánea, a “punga” o “flaite”.

21 Ídem, 1984:32

protección de la propiedad (“guardianes de los confines de la estancia”), el cuidado del ganado y la colaboración en los rodeos<sup>22</sup>.

Desde fines de ese siglo, cuando comienza a desarrollarse en esta zona una agricultura cerealera, impulsada por una mayor demanda interna (crecimiento demográfico) y en especial del mercado peruano, tanto el valor de la tierra como la demanda de fuerza de trabajo crecen de modo significativo, lo que llevó a replantear las reglas de permanencia en sus tierras: ya no bastaba unos pocos trabajos ocasionales.

Es por eso que durante el siglo XVIII el canon de arriendo que podía pagarse en dinero o especie, iría creciendo, pero más tarde en trabajo a favor de la hacienda. Entonces, como explica Arnold Bauer, *“cada ‘arrendatario’ debía aportar a la hacienda durante todo el año, un hombre capacitado para ayudar en la labranza, plantación o riego”*<sup>23</sup>.

De este modo el desarrollo de la agricultura va configurando una modalidad particular de tenencia de la tierra, de organización de la producción y de relaciones socio-laborales: la hacienda. “Había nacido el hacendado”, señala Bengoa, “junto con el inquilino, ambos al mismo tiempo”, dos instituciones inseparables<sup>24</sup>.

Esta estructura social, de resonancias feudales, comenzaría a constituirse durante el siglo XVIII, se consolidaría durante el XIX, transitaría sin mayores alteraciones durante el paso del régimen colonial a la independencia, del siglo XIX al XX y del primer intento reformista del siglo XX, durante el Frente Popular, hasta mediados de los años sesenta, cuando tendría un relativamente rápido final.

Una breve descripción de los “derechos y deberes” del inquilino, resulta muy ilustrativa del trabajo y la vida campesina bajo las reglas hacendales, para lo cual recurrimos al vívido -y clásico- relato que hace el geógrafo estadounidense, de la Universidad de California, Jorge Mc Bride, en su famoso informe “Chile: su tierra y su gente”, publicado originalmente en 1936<sup>25</sup>.

*“El salario actual de los inquilinos es poco más o menos el mismo de hace un siglo”.*

22 Góngora, 1960:41

23 Bauer, 1994:33

24 Bengoa, 2015:87,95

25 McBride fue un prestigioso geógrafo de la Universidad de California, que visitó Chile en los años treinta y realizó una exhaustiva investigación sobre la sociedad agraria de la época. La edición consultada acá es en realidad una re-edición que publicó ICIRA en 1973. McBride, 1973:117-119

*“El pago es generalmente mensual y las regalías casi las mismas de la colonia. A cada inquilino se le da un cerco o pedazo de tierra de dos acres de extensión, unido a su casa, para que lo cultive o lo use como desee y que por lo general dedica a hortalizas (...) para el consumo de la familia”.*

*“La casa en que vive el inquilino no es de su propiedad, aun cuando viva en ella años y años, y aún acontece que la usa una misma familia durante generaciones. Se compone de una o dos piezas, y a menudo construida de cañas recubiertas con barro, quinchas o de adobe, con techo de paja”.*

*“Además del salario, la casa y el pedazo de tierra, el inquilino recibe una ración diaria de alimento (consistente en) una libra de harina tostada o una galleta hecha del mismo material o de harina de maíz; una libra de porotos cocidos con caldo, igual cantidad de papas y pantrucas”.*

*“Como adición a su salario al inquilino se le concede también derecho a talaje, o sea de hacer pastar a sus escasos animales en la hacienda, dos o tres caballos, tal vez una vaca o unas pocas ovejas...”*

*“Las obligaciones del inquilino (...) son las mismas en todo el país (...) 240 días al año de trabajo personal o de un sustituto; algunos son obligados a proporcionar dos sustitutos...”*

*“El horario de trabajo es de sol a sol (...) A medio día un descanso de una hora y otro más corto para el desayuno en el campo mismo (...) La faena termina al crepúsculo, de manera que el campesino no puede realizar ninguna andanza particular con luz diurna. En la época de las siembras o las cosechas se prolongan las horas de trabajo ordinario, atendiendo a la costumbre y es práctica que cada inquilino proporcione uno o dos hombres extras”.*

*“Con frecuencia trabajan también las mujeres y los niños a quienes se les paga diez o veinte centavos diarios, moneda americana”.*

El inquilino, sus condiciones de vida y trabajo, será la rama del campesinado más estudiada y conocida en la historiografía agraria chilena e indudablemente la que tendrá un mayor protagonismo durante los procesos reformistas de los años sesenta del siglo pasado.

### **Pequeña producción campesina independiente**

La pequeña propiedad, o más en general la pequeña producción campesina, de carácter independiente, es decir ubicada fuera de los límites de la hacienda, ha sido históricamente, y en alguna medida lo sigue siendo, un sector tan invisible para el resto de la sociedad como heterogéneo.

Esta producción campesina, sin embargo, ha tenido presencia a lo largo de la historia rural del país en los más diversos rubros productivos, como la producción de trigo y otros cereales, las “chacras”, especialmente leguminosas, la ganadería en sus diversas modalidades y la vitivinicultura, entre otros. A ello debe sumarse una actividad particularmente propicia para el desarrollo de la pequeña producción, muchas veces de modo preponderante, como ha sido históricamente la producción y abastecimiento de alimentos frescos, fundamentalmente frutas y hortalizas, en las cercanías de las ciudades más pobladas a lo largo del país, bajo diversas modalidades o denominaciones, como huertas, quintas y chacras (antiguamente “chácaras”)<sup>26</sup>.

Su origen, su presencia geográfica y su devenir histórico han sido y son diversos. En ocasiones se fueron constituyendo como un campesinado disperso y aislado y en otras se establecieron en pueblos y pequeños asentamientos rurales. A la larga, un segmento lograría formalizar sus posesiones, de un modo más o menos estable, y otro se mantendría produciendo sin disponer de tierras propias, bajo diversas modalidades de subtenencia, como arriendos y medierías, dentro y fuera de las grandes propiedades.

Los más antiguos, en su origen, se remontan a mercedes y donaciones recibidas por soldados y otros colonos de menor rango social durante los dos primeros siglos del período colonial, que a través del tiempo se irían subdividiendo por la presión de los herederos y la falta de recursos para su mantención como unidad indivisa, generándose un largo proceso de fragmentación de la propiedad que daría origen a lo que se conoció como minifundio, el que comienza a hacerse visible hacia fines de la Colonia.

Otro segmento proviene de la instalación espontánea de familias de colonos en tierras “desocupadas”, sea en los bordes de las haciendas, en el propio campo, o en pequeños poblados cercanos, dando origen a pueblos de

---

26 Salazar (1989:84) El autor señala que ya hacia 1830, todas las villas y conglomerados urbanos eran primordialmente un “conglomerado” de este tipo de propiedades. Salazar, 1989: 84-88

pequeños propietarios y trabajadores eventuales<sup>27</sup>. También durante el siglo XVIII se estableció una “política pública” que otorgaba pequeñas extensiones (sitios y huertos) a pobladores sin tierra, como parte del proceso de fundación de villas y pueblos<sup>28</sup>, a objeto satisfacer los requerimientos de fuerza de trabajo (peonaje) en las haciendas, especialmente en períodos de mayor demanda laboral.

Una modalidad muy particular de pequeña propiedad se encuentra en la zona centro norte, las llamadas “comunidades”; se trata de extensiones de tierras de cerros, quebradas o “serranías” cuyo uso productivo casi exclusivo era (y es) el pastoreo, especialmente de ganado caprino; en este caso su subdivisión carecía de sentido práctico, y por lo tanto se mantendrían indivisas a lo largo de las generaciones de herederos, quienes solo poseían un “derecho a usufructo”, que en todo caso era heredable y vendible. Estas modalidades de uso de esas tierras (“serranías”) operaron durante siglos con base en la costumbre hasta que, recién durante el siglo XX, se reglamentó su utilización y acceso<sup>29</sup>.

Completamente distinto, en su origen y conformación social, es el caso de las comunidades campesinas mapuche. Tras el fin de la Guerra del Pacífico, en 1881, un victorioso ejército chileno, proveniente del Perú, se dirige hacia la hasta entonces frontera sur (Biobío) y derrota militarmente a los mapuche, poniendo fin a más de tres siglos de resistencia. Se daba inicio a lo que se llamó la “pacificación de la Araucanía”, un cruento proceso a través del cual el Estado incorporó esas tierras conquistadas al territorio nacional, es decir los convirtió en propiedad fiscal.

El proceso de colonización chilena en realidad había comenzado unas décadas antes, de una forma que recuerda el “far west” y ya en 1866 se había dictado una legislación que buscaba regular la “propiedad austral”; tal sería el marco legal que se utilizaría en esta nueva etapa de ampliación del territorio nacional, otorgando de paso legalización a muchas de estas ocupaciones “de facto”, que se habían apropiado de tierras pobladas por indígenas, en su mayor parte de la mejor calidad.

---

27 José Bengoa establece éste como el origen de los pueblos conocidos como de “calle larga”, típicos del valle de Aconcagua, que como dice su denominación consiste en una sola calle, con casas-quinta, es decir un sitio que dispone de diversas plantaciones, huertos frutales, parrones, corrales de aves, chancheras, etc. El ejemplo más clásico, señala el autor, es el propio pueblo de “Calle Larga”, en Los Andes, así como también La Cruz, Limache y Olmué. Bengoa, 2015:82.

28 El autor estima en al menos 1.500 familias asentadas a través de esta modalidad durante la fundación de ciudades en la zona central de Chile entre 1730 y 1800, mencionando a Cauquenes, Linares, Los Ángeles, San Fernando, la Ligua, Vallenar y Los Andes, entre varias otras. Salazar (1989:48). Véase también Bengoa, 2015:122-124

29 Baraona y otros, 1961:172-175

Mientras la nueva colonización se realizaría mediante remate o concesiones de estas tierras a colonos nacionales y extranjeros, la política hacia la población indígena sería su radicación en “reservaciones”, ubicadas normalmente en zonas marginales costeras y precordilleranas, convirtiéndolos forzosamente en un campesinado de subsistencia. “El guerrero debió transformarse en ciudadano y el pastor de ganados en campesino”<sup>30</sup>.



Mujer de La Araucanía. Archivo personal de Jacques Chonchol.

---

30 Bengoa, 1985:329

## | ESTRENO EN SOCIEDAD: EL INSTITUTO COMIENZA SU MARCHA |

El primer nombramiento de la máxima autoridad de INDAP, que entonces y hasta fines de los años ochenta se denominaría “Vicepresidente”, recayó en el abogado radical Armando Artigas Pulgar, que entonces tenía 55 años y una larga trayectoria en cargos intermedios en la administración pública, ninguno de los cuales se había relacionado con el sector agropecuario ni con el campesinado.

Ignoramos la dotación exacta de personal que disponía el nuevo Instituto al momento de iniciar sus actividades, pero en 1964 contaba ya con unos 2.100 funcionarios -800 de planta, unos 500 “a contrata” y el resto a jornal u honorarios- incluyendo ahí a personal técnico y profesional de campo (38%), administrativo (30,2%) y de servicios internos (31,4%), dotación con la cual debía atender a unos 30 mil productores a lo largo de todo el país. En términos de presencia territorial, se iniciaba con ocho oficinas zonales (provinciales), que a partir de 1964 pasarían a quince, y un número indeterminado de sedes en localidades menores denominadas desde entonces como “Oficinas de Área”<sup>31</sup>.

Más allá de las definiciones y obligaciones que le imponía el articulado de la ley 15.020 -que en todo caso era explícita en lo de brindar “asistencia técnica gratuita y ayuda crediticia a los pequeños y medianos agricultores, incluyendo a los que exploten minifundios y a los indígenas”- los énfasis y prioridades que debía abordar la flamante autoridad serían dictadas fundamentalmente por su jefe y correligionario, Orlando Sandoval, Ministro de Agricultura, quien desde su ingreso al gabinete de Alessandri en agosto de 1961 había sido un entusiasta promotor del crédito supervisado.

Lo que el Ministro Sandoval se proponía e INDAP debía atender, era en lo fundamental, desde un punto de vista programático, continuar con la labor que venía realizando el CONFIN en los años previos, pero aumentando su cobertura, de modo de llegar a cubrir todo el territorio nacional, incorporando a aquellos pequeños agricultores que hasta entonces se habían visto completamente excluidos de toda forma de crédito y asistencia técnica.

A tal efecto el propio ministro, desde su arribo al Ministerio, había comenzado a gestionar con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un préstamo por 10 millones de dólares -el Banco disponía de un fondo especial para programas

---

31 INDAP, 1970 (sin numeración de página, sección recursos humanos)

de ese tipo, otorgado por el gobierno de Estados Unidos como aporte a la Alianza para el Progreso- a objeto de financiar precisamente una ampliación del programa de crédito supervisado que ahora caía bajo la responsabilidad del recién creado Instituto.

Dicha tramitación sería larga y tediosa, mientras el Banco liberaba pequeños montos en calidad de “adelantos”. Tras algunas reformulaciones, finalmente sería aprobado a mediados de 1965, es decir cuando ya había concluido ese gobierno e iniciado sus funciones una nueva administración. La demora sin embargo no alteró fundamentalmente el programa de crédito supervisado, el que sería financiado en su mayor parte por el presupuesto fiscal.

Como sea, la progresión de la cobertura del programa de crédito, como se aprecia en la Cuadro 3, de hecho fue considerable, pasando de algo menos de 17.000 pequeños agricultores atendidos en 1962, a 33.000 en 1963, primer año operativo de INDAP, y casi 35.000 en 1964, último año de esa administración.

**| CUADRO 3. |**

PROGRAMA DE CRÉDITO AGRÍCOLA EJECUTADO POR CONFIN/INDAP EN EL PERÍODO 1962-1964

AÑO	AGRICULTORES ATENDIDOS	PRESUPUESTO TOTAL (E\$)	VALOR PRÉSTAMO PROMEDIO (E\$)
1962 (*)	16.694	1.203.734	72,1
1963	33.044	6.146.000	186,0
1964	34.931	10.951.619	313,5

FUENTE: INDAP, 1965:34, 35, 36

(\*) Ese año corresponde al CONFIN

¿Corresponden esas cifras a un crédito supervisado propiamente tal? En realidad la propuesta de un programa de crédito supervisado, más costoso que un crédito agrícola corriente, estaba estrechamente asociado al préstamo del BID, por lo cual mientras este no llegara, ello no parecía posible. El propio Vicepresidente Artigas en una carta al diario La Nación del 20 de enero de 1964 aclara el punto:

*... de acuerdo con el Convenio del BID, éste facilita hasta 10 millones de dólares para realizar, a través de INDAP, un programa de Créditos Supervisados que sólo podrá atender un máximo de 10 mil pequeños agricultores... Como hasta la fecha se ha recibido un millón de dólares del BID, el número de agricultores atendidos bajo la denominación de “Crédito Supervisado”,*

*empleada en el convenio, dista mucho de la cifra indicada por el diario... De los 38.000 pequeños agricultores, comuneros e indígenas que atendió INDAP con crédito durante 1963<sup>32</sup>, sólo un 6 por ciento de ellos lo fueron dentro del programa de crédito supervisado que financia el BID... La gran masa restante lo fue con medios económicos nacionales, y este crédito controlado no tiene, por el momento, las mismas características ni los mismos objetivos del crédito supervisado, y es en líneas generales, de asistencia técnica y de ayuda crediticia de sustentación.*

Una de las acciones de mayor relieve de esa primera gestión de INDAP, tanto desde un punto de vista práctico como comunicacional, sería la entrega de maquinaria agrícola de “tiro animal” a pequeños agricultores en diversas zonas del país, en virtud de un convenio con SEAM-CORFO<sup>33</sup>. Tales maquinarias, 450 unidades, principalmente sembradoras-abonadoras, habían sido obsequiadas por Estados Unidos, en el marco de la cooperación de ese país con la agricultura chilena, a través de la Alianza para el Progreso. Si bien hacían parte de un servicio de préstamo de maquinaria a los pequeños agricultores, se les ofrecía también la posibilidad adquirirlas en plazos largos y con intereses muy bajos, como parte del crédito supervisado al que estaban accediendo.

La entrega de la maquinaria a los pequeños agricultores se realizaría con un gran despliegue mediático, por parte tanto del Ministerio de Agricultura como del propio INDAP, en lo que se dio en llamar “El tren de la reforma agraria”. La maquinaria era cargada en un tren que iba parando en distintas estaciones, donde se iba descargando y haciendo actos de entrega a los pequeños agricultores, con la presencia de las autoridades. Dicho evento se repetiría tres veces durante esa administración.

---

32 La cifra sería corregida posteriormente a 33 mil, como se presenta en el Cuadro 3

33 El Servicio de Equipos Agrícolas Mecanizados, SEAM, era una empresa pública dependiente de CORFO

## “HOY PARTE AL SUR SEGUNDO TREN DE LA REFORMA AGRARIA”

El Ministro de Agricultura, Orlando Sandoval, creador del sistema de créditos supervisados a los pequeños agricultores, despedirá hoy, a las 10 horas, en la Estación Central, la partida del Segundo Tren de la Reforma Agraria, que se dirigirá al sur del país, llevando gran parte de las 450 máquinas sembradoras-abonadoras que obsequió la Alianza para el Progreso y que se facilitarán a los campesinos para sembrar mejor y producir más. Se le llama el Segundo Tren de la Reforma Agraria, porque anteriormente partió el primero, con un cargamento de maquinarias que el Servicio de Equipos Agrícolas Mecanizados, dirigido por Domingo Durán Neumann, enviaba a los agricultores modestos de las zonas maltratadas por la sequía en el sur.

### HABLA ARMANDO ARTIGAS

Esta vez, la iniciativa corresponde al Instituto de Desarrollo Agropecuario, que dirige Armando Artigas Pulgar, quien explicó a LA NACIÓN que cada una de las máquinas tiene dos cajones, lo que permite la siembra y la aplicación de abonos, simultáneamente, en el mismo surco. Estas máquinas, que tienen rueda de hierro, son de tracción animal, pudiendo usarse diferentemente, caballo o buey, y ofrecen las mismas ventajas que las propulsadas por tractor. Como aquéllas, economizan el 30 por ciento de la semilla y facilitan una siembra y una abonadura racionales, lo que redundará en un rendimiento muy superior al que se obtiene con medios primitivos.

El valor comercial de cada una de estas máquinas se estima en unos 400 escudos.

### VASTOS PROGRAMAS DE AYUDA

De acuerdo con el programa elaborado por el Vicepresidente Ejecutivo del INDAP, Armando Artigas Pulgar, estas máquinas irán a reforzar vastos programas de asistencia a pequeños campesinos en las provincias de Ñuble, Malleco, Cautín y Valdivia.

Las máquinas serán facilitadas a los campesinos por zonas previamente fijadas a fin de que sean aprovechadas al máximo en la temporada de siembra, y puedan -luego- ser enviadas a otra provincia.

En el tren de esta mañana no parte la totalidad de los implementos que integran la máquina. Una parte de éstos será enviada por camión en el curso de los próximos días. Además, pronto irán los técnicos del INDAP, con el objeto de supervigilar la puesta en marcha de las máquinas en los campos, y orientar a los campesinos respecto de su mejor empleo.

### EL MINISTRO DE AGRICULTURA LAS ENTREGARÁ

A la ceremonia de hoy asistirán, además del titular de la Cartera, el Vicepresidente Ejecutivo del INDAP, Armando Artigas; el Director General de Agricultura y Pesca, Raúl León; el Gerente de los Servicios de Equipos Agrícolas Mecanizados, Domingo Durán, y otras personalidades.

A última hora se nos informó que el Ministro Orlando Sandoval viajará esta noche a Chillán, con el objeto de entregar personalmente las máquinas en uso a los pequeños agricultores de Chillán. Conviene precisar que el Departamento de Créditos Supervisados, en virtud de acuciosos estudios previos, determina cuáles son las áreas subdesarrolladas a las que se asistirá durante el año, y sólo los pequeños agricultores de dichas áreas pueden disfrutar de su aprovechamiento. Esta selección es indispensable, para evitar que las líneas de crédito y asistencia técnica sean aprovechadas por gente que en realidad no las necesita.

Tras algo más de un año y medio de gestión, en mayo de 1964, Armando Artigas sería reemplazado por su ya entonces ex jefe, el ex ministro, y durante el último tiempo embajador de Chile en Bélgica, Orlando Sandoval Vargas; tal sería el primero de muchos cambios de autoridad en INDAP antes de terminar los respectivos periodos presidenciales.

Pero en realidad lo más notable del período inicial es la construcción de la institución a lo largo del país, en decenas de oficinas zonales, que se ubicaban en las capitales provinciales, y locales, cuya jurisdicción se extendía en unas pocas comunas aledañas, que desde el inicio se llamarían “Áreas”. Mucho más que una simple instalación de una oficina pública, se trataba en realidad de un acto de construcción del Estado, llegando donde muchas veces nunca había llegado, a excepción tal vez de una que otra escuela y en raras ocasiones los carabineros.



Reunión Directores Zonales de INDAP, 1968. Archivo personal de Nicolo Gligo.

Y desde esa plataforma básica, con escasos recursos, había que llegar al campo, establecer contacto con los miles de pequeños productores campesinos, históricamente excluidos y aislados, para ofrecerles un servicio -créditos en condiciones muy convenientes- que ningún banco, ni siquiera el del Estado les iba a otorgar, y que además iba acompañado de consejería técnica para mejorar la producción.

Cabe recordar que los créditos se entregaban en especie, principalmente abonos y algunos pesticidas, lo que requería una logística especial, bodegas, bodegueros y a veces transporte para hacerlos llegar al campo. El pago de reembolso de los créditos en cambio se hacía en efectivo.

Si bien en el Ministerio de Agricultura existía ya desde hacía algunos años un departamento de extensión, éste estaba muy pobremente dotado y tenía escasa presencia en el campo. De modo que estos funcionarios que se integraron al recién creado instituto, la mayoría jóvenes agrónomos, técnicos y prácticos agrícolas, con un compromiso que iba mucho más allá de las obligaciones formales que les demandaba su trabajo, dotados de una especie de sentido misional, en la práctica estaban consolidando el extensionismo rural público en Chile, una modalidad de atención y educación a los agricultores, creado en EE.UU. a inicios del siglo XX, y nunca bien reconocido en el país.

Nada mejor para ilustrar este período, que “escuchar” a algunos de sus protagonistas.

### **Miguel Sanhueza<sup>34</sup>**

El ingeniero agrónomo Miguel Sanhueza, que posteriormente tendría una vasta trayectoria en INDAP -más de cincuenta años- se incorporó al Ministerio de Agricultura (Dirección de Agricultura y Pesca) en abril de 1960, un mes antes del megaterremoto que asoló el sur de Chile el 21 y 22 de mayo de ese año. Para poder socorrer a los pequeños agricultores afectados por la catástrofe, se había solicitado la cooperación de Estados Unidos para disponer de un plan de apoyo a toda la región devastada. Esa sería su primera tarea en el ministerio y también su bautizo profesional.

A través de él podemos conocer la inmediata prehistoria de INDAP en Chiloé y en otras localidades como Navidad (entonces Provincia de Santiago) y Chol Chol (Provincia de Temuco), afectadas también por la catástrofe y que en ese período recibirían el apoyo público.

---

34 Entrevista con el autor

*... el director del departamento me dijo “mira, lo que tú tienes que hacer es llegar (iba a Chiloé solo), tienes que hacerte amigo y conocido de todas las personas más influyentes, tomar contacto con ellos... tienes que conectarte. Y en ese contacto que tú hagas, transmite toda la cosa técnica”.*

Como no era posible atenderlos de manera individual, en sus primeras visitas al campo les solicitaba a los pequeños agricultores que se organizaran en Comité por sectores, lo que en todo caso fue relativamente fácil. Al tomar contacto con esa realidad, se dio cuenta que hacía como 3 o 4 temporadas que los pequeños agricultores en Chiloé no cosechaban papas, que era el principal cultivo, porque estaban afectados por un virulento ataque de tizón.

Esa sería su prioridad durante los primeros años: se abocaría a entregar, en la forma de crédito, un paquete tecnológico consistente en semillas certificadas resistentes al tizón, guano blanco reforzado y pesticida clorado, para el hongo. Hasta entonces no existía ninguna forma de crédito institucional al que pudieran acceder los pequeños productores. El Banco del Estado no los atendía. Su única alternativa era recurrir a los “conchuchos” (intermediarios).

Si bien en ese período él seguía siendo funcionario del ministerio, toda esa operación era financiada por el CONFIN, que como sabemos unos años después se transformaría en INDAP. Por lo tanto, cuándo éste comienza a funcionar formalmente a fines de 1962, no parte de cero, hereda toda esa labor y toda la infraestructura desarrollada en los cuatro años previos.

### **Pedro Hidalgo<sup>35</sup>**

Un joven recién egresado de Agronomía en la Universidad Austral, Pedro Hidalgo Ramírez, quien diez años después sería Vicepresidente de INDAP y luego ministro de Agricultura, fue reclutado en esos primeros meses del Instituto como “Jefe de Área” del Departamento de Puerto Varas, Provincia de Llanquihue.

Según se entera al llegar, la Oficina atendía a alrededor de treinta “Comités de Pequeños Agricultores” de las tres comunas, con aproximadamente mil quinientos agricultores. Cada Comité debía ser visitado cada dos meses, en reuniones con toda la comunidad, es decir cada socio asistía con su esposa e hijos.

---

35 Entrevista con el autor, complementado con nota escrita

Durante los meses que no estaban programadas las asambleas de socios, se citan a la oficina del Área a reuniones con dos o tres grupos de “Directivas”, para analizar con mayor detalle los Programas de siembra de cada Comité, especialmente el transporte de semillas, abonos, herbicidas y la demanda de maquinaria agrícola, puesta a disposición por Servicio de Equipos Agrícolas Mecanizados (SEAM), organismo dependiente de CORFO en convenio con INDAP, para el servicio de preparación de suelos.

Hidalgo narra la siguiente anécdota, muy expresiva de la forma en que se trabajaba:

*“... me ocurrió en la comuna de Fresia, al llegar por primera vez a la reunión del Comité de Pequeños Agricultores... Lo primero que le pregunto (al jefe de la oficina) es dónde se encuentra el vehículo de la oficina para dirigirnos a la reunión del Comité localizado en la pre-cordillera de la Costa. Me responde en forma muy seria el funcionario:*

*Mire don Pedro, nosotros tenemos dos “vehículos” en la oficina para asistir a todas las reuniones de los Comités de la Comuna de Fresia...el primer vehículo es un caballo llamado “Jeep” (y) el segundo “vehículo” es una yegua llamada “Camioneta”. Me agrega: Yo siempre “viajo” en el “Jeep” y mi compañero siempre “viaja” en la “camioneta” hacia la cordillera.*

*De repente nos falla “la gasolina” (fardo de pastos) para “alimentar” a los vehículos, pero no se preocupe, en ese caso los agricultores nos “regalan” los fardos de pasto suficiente, para no “quedar en pana” y poder llegar a la reunión”.*

### **Hernán Bórquez<sup>36</sup>**

Oriundo de Chiloé y recién egresado del colegio, a fines de 1962 se entera de que se estaba formando una institución pública, que abriría oficinas en Ancud y Castro, a la cual se incorpora para labores administrativas. Como todavía no existía planta de funcionarios - lo que ocurriría unos seis meses después, fue contratado por Servicios de Seguro Social. Fue destinado a Achao, cuyo territorio tiene como centro la isla de Quimchao y 23 pequeñas islas dispersas en un vasto territorio marítimo.

---

36 Entrevista con el autor

Partieron con cuatro funcionarios, dos prácticos agrícolas, un bodeguero y un administrador, que era Bórquez. Todos chilotes (el jefe era Miguel Sanhueza). Todo era muy precario, solo una casa, una oficina. Al principio ni siquiera una embarcación para visitar las islas

Era una zona de pequeños agricultores con bastante buenas tierras. La primera tarea era entonces llegar a los diversos sectores, lo que era toda una aventura, para conocer a los agricultores y brindarles ayuda técnica, lo que hacían los prácticos agrícolas; luego se les otorgaba el crédito, que eran en especie.

*“Había que atender cerca de 3 mil agricultores, desparramados en las islas, y no teníamos nada; tiempo después nos llegó una pequeña embarcación con motor fuera de borda. Partíamos a la aventura, unas 3 horas de navegación... a veces pasábamos zozobras, porque no éramos expertos en navegar. Unos 6 años después llegó la primera lancha”.*

Para obtener el crédito, es decir los insumos físicos que entregaban, para lo cual se disponía de una bodega, los campesinos venían a retirarlos en sus embarcaciones. El pago en cambio, como se vio, se hacía en efectivo. Esa era tarea de Bórquez. Para facilitarles la vida, él iba al campo a cobrarles. “Andábamos con un maletín con los billetes, nadie asaltaba” recuerda, “y en general la gente era muy cumplidora”.

Lo que más enfatiza en su relato era la mística con la que trabajaban, que en ese tiempo no tenía nada que ver con la militancia política. Esa etapa fue muy dura para los funcionarios. “Salíamos los lunes en la lanchita, amanecías mojado entero, y volvían el viernes si el tiempo lo permitía... Éramos funcionarios de la tierra por la tierra y para la tierra”. Lo importante era hacer una presencia. Nadie reclamaba.



Archivo personal de Jacques Chonchol.



| PARTE II. |

1964-1973

**“CON LA  
REFORMA  
AGRARIA NOS  
SACAMOS EL  
SOMBRERO  
DEL PECHO Y  
LO PUSIMOS  
EN LA CABEZA”<sup>(\*)</sup>**

(\*) La frase pertenece a un campesino de Longaví, provincia de Linares, hoy VII Región y fue pronunciada en 1972, en presencia del músico Jaime Castillo, del Grupo Antuco, quien se la relató al autor.

## **EL GOBIERNO DE FREI MONTALVA Y EL PROCESO DE TRANSFORMACIONES AGRARIAS**

Para las elecciones presidenciales de 1964, el nivel de acuerdo acerca de la necesidad de una reforma agraria “en serio” era abrumador, dando por descontado obviamente la oposición del sector terrateniente representado por la SNA y la derecha, que en cualquier caso se encontraban políticamente muy debilitados.

Entre los sectores políticos hacía parte de sus programas de gobierno tanto el centro demócratacristiano -y por supuesto su líder y candidato Eduardo Frei Montalva, que en definitiva sería elegido Presidente- como los partidos de izquierda, que en su conjunto representarían el 95% del electorado. También era un histórico adherente el movimiento sindical urbano, representado por la CUT, que lógicamente se encontraba también estrechamente vinculado a esos mismos partidos mayoritarios.

Punto aparte merece la mención de la Iglesia católica, que ya en 1962 había dado a conocer la pastoral “La Iglesia y el problema campesino”, en la cual reconocía la urgente necesidad “de una profunda transformación de la estructura rural”<sup>37</sup>, y luego, unos meses después, había realizado su propia reforma agraria en los fundos que eran de su propiedad.

---

37 Citado por Huerta, 1989:139

Consideremos además que en ese período las agencias internacionales, como CEPAL, FAO, IICA y BID, que tenían una gran resonancia en la opinión pública informada, habían presentado un cúmulo de evidencias acerca de la necesidad de transformar un sector que retardaba o "bloqueaba" los procesos de desarrollo.

El mundo campesino o sus representaciones, en cambio, como se verá, era todavía débil y apenas iniciaba su proceso de constitución como el actor relevante que sería unos años después.

Eduardo Frei Montalva asumió la presidencia de la República el 4 de noviembre de 1964, dos meses después de haber triunfado holgadamente en aquellas historiadadas elecciones, al obtener un 56% de los votos, contra un 39% de su principal oponente, el candidato de la izquierda, representada en esa ocasión por el Frente de Acción Popular (FRAP), Salvador Allende. La tercera candidatura, la del senador radical Julio Durán, había obtenido un magro 5% (todas cifras redondas).

Aunque la pequeña historia de esta elección ha sido muchas veces narrada, es indispensable recordarla para entender cómo se llegó a tan resonante triunfo. Casi un año antes de esas elecciones presidenciales, la coalición de centro derecha que apoyaba al gobierno de Alessandri, integrada por los partidos Liberal, Conservador y Radical, habían decidido proyectar su alianza política para competir en las presidenciales de 1964, nominando a tal efecto a Julio Durán Neumann como su candidato. En marzo de ese año, es decir seis meses antes de las presidenciales, ocurrió un hecho inesperado: en una elección complementaria en la Provincia de Curicó -un reducto tradicional de los partidos de derecha- contra todo pronóstico, el candidato socialista Óscar Naranjo había ganado con relativa amplitud a sus rivales de derecha y demócratacristiano.

Este evento, que quedaría inmortalizado en la historia política del país como "el naranjazo", alteró radicalmente el curso de aquella carrera presidencial. Los partidos de derecha, en estado de shock, optaron por desahuciar la alianza con los radicales y brindar su apoyo incondicional a la candidatura de Frei, apostando a "un mal menor" que pudiera evitar lo que les parecía un muy probable triunfo de la izquierda. La candidatura de Durán llegaría al día de la elección completamente debilitada y sin ninguna opción.

El programa que Frei y la Democracia Cristiana le habían propuesto al país, "Revolución en Libertad", planteaba la realización de un conjunto de transformaciones profundas, de carácter estructural, cuyos ejes centrales eran la minería, con la "chilenización" de la industria cuprífera, una amplia reforma al sistema educacional y una reforma agraria "de verdad". Pero no

se trataba solo de impulsar reformas; se trataba también de invitar a los sectores sociales hasta entonces excluidos a ser parte activa del proceso, a movilizarse y participar, lo cual sería canalizado a través de una estructura institucional denominada “promoción popular”.

En su concepción, el programa se inspiraba en dos grandes vertientes político-culturales. Por una parte, en el pensamiento católico progresista, cuyo principal exponente era el filósofo católico francés Jacques Maritain, e influido también por los vientos reformistas en el catolicismo que estaba generando el Concilio Vaticano II (1962-65), expresión de una nueva sensibilidad y compromiso de los católicos por los desposeídos y por la justicia social; y por otra, en la visión “desarrollista”, cuyo principal exponente en la región era la CEPAL, que proponía fortalecer -corrigiendo “sus estrangulamientos”- el modelo de industrialización y crecimiento “hacia adentro”, que venía implementándose en el país desde el período de los gobiernos radicales, en las décadas anteriores.

Desde su fundación en 1958, e incluso en su etapa previa como Falange Nacional, la Democracia Cristiana adhería y promovía la transformación profunda de la estructura agraria; de hecho diversos profesionales, técnicos, funcionarios internacionales y activistas ligados a la Iglesia católica venían madurando “a fuego lento” desde hacía algunos años un programa de lo que debía ser ese proceso.

Si bien la propuesta de transformación agraria de la Democracia Cristiana tenía como ejes centrales la reforma agraria, junto con su necesario complemento jurídico, una reforma constitucional relativa a las expropiaciones y la sindicalización campesina, consistía en realidad en un “paquete legislativo” que contenía diversas materias relativas a las condiciones laborales y la propiedad de la tierra, como se aprecia en el Cuadro 4, a lo que se sumaría un amplio conjunto de resoluciones administrativas.

El proceso de reforma agraria se realizaría en dos etapas bien diferenciadas, desde el punto de vista del marco legal y, en consecuencia, del ritmo de implementación. El primer período se inicia en el momento mismo que asume el nuevo gobierno, utilizando la Ley 15.020, que era la que estaba vigente, situación que se prolongaría hasta julio de 1967.

De modo concomitante, también apenas comenzado su mandato, en diciembre de 1964, el gobierno había enviado al congreso el proyecto de reforma constitucional que modificaba la Constitución para hacer más expedito el proceso expropiatorio en el marco de la reforma agraria, y hacia fines del año siguiente, 1965, era el turno de los proyectos de reforma agraria y de sindicalización campesina, todos los cuales serían despachados en el curso de 1967.

## | CUADRO 4. |

## LEYES TRAMITADAS Y PROMULGADAS POR EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE FREI MONTALVA

TÍTULO O MATERIA	LEY N°	FECHA PROMULGACIÓN	OBSERVACIONES
Ley laboral campesina	16.250	21 de abril de 1965	Iguala el salario mínimo agrícola con el del resto de la economía y establece el horario de ocho horas, con el pago de horas extraordinarias cuando se excede ese horario
Ley laboral campesina	16.455	6 de abril de 1966	Otorga estabilidad y seguridad al trabajador, ya que existía la facultad de poner término a los contratos mediante el desahucio, sin mediar causal que lo justificara
Ley laboral campesina	16.611	1 de febrero de 1967	Establece la obligación de pagar el salario agrícola los días de lluvia
Ley de Sindicalización Campesina	16.625	29 de abril 1967	Establece y regula el derecho a la organización sindical campesina
Ley sobre división predial	16.465	26 de abril de 1966	Regula la división de predios ("hijuelización") que estaba ocurriendo en forma acelerada por parte de los dueños de fundos para evitar las expropiaciones por superficie que se discutía en el parlamento
Reforma Constitucional		Agosto de 1966	Modifica Art 10, N°10 de la Constitución (sobre derecho de propiedad) para autorizar las expropiaciones en el marco de la reforma agraria
Ley de reforma agraria	16.640	16 de junio de 1967	Transforma estructura de la propiedad de la tierra

FUENTE: Moreno, 2013: 189-191

El proyecto de reforma agraria se proponía básicamente redistribuir la propiedad agraria y a la vez elevar la presencia del campesino en la sociedad, como fuerza social protagonista de los grandes procesos de transformación que estaban en curso. Entre sus componentes centrales, el proyecto establecía una serie de causales de expropiación, siendo las más relevantes la de superficie (sobre 80 hectáreas de riego básico), la de abandono o mala explotación, y la que podía invocarse para proyectos de agrupación de minifundios.

Otro de los puntos centrales, donde más claramente se expresaban los proyectos político-ideológicos en pugna, era el destino final de la tierra expropiada, esto es las formas de propiedad en que sería asignada. En este caso la opción del gobierno era la propiedad privada, si bien admitía dos formas alternativas: la clásica individual y de tipo cooperativa, estimándose que podrían conformarse unas 100 mil unidades.

Pero el proyecto establecía también una etapa de transición denominada asentamiento, que consistía en una sociedad entre la Corporación de Reforma Agraria y los campesinos, cuyo objetivo era la explotación de la tierra y la preparación de los asentados en el ejercicio de su nuevo rol de propietarios y empresarios agrícolas<sup>38</sup>.

Como se aprecia en el Cuadro 5, durante la primera etapa el proceso expropiatorio alcanzaría unos 470 predios con una superficie de 1 millón 200 mil hectáreas, en tanto que en la segunda se llegó a los 936 predios y una superficie de 2 millones 300 mil hectáreas. La creación de asentamientos, por su parte, tuvo un salto importante a partir de 1967, enterando 518 para el período, beneficiando a 18.618 familias<sup>39</sup>.

La segunda de las leyes fundamentales del proceso de transformación agraria, la 16.625, de sindicación campesina (sic), que impactará más directamente en la acción institucional de INDAP, fue promulgada en abril de 1967. La legislación vigente en esa materia hasta entonces era la Ley 8.811 de 1947, promulgada por el gobierno de González Videla y que en la práctica hacía muy difícil la organización sindical en el campo. De hecho en 1965 solo se registraban 32 sindicatos en el país, con algo más de 2.000 afiliados.

---

38 Véase Huerta, 1989:204

39 Deben considerarse como valores aproximados, dado que la cifra del año 1967 se ha imputado por mitades a cada período, lo que no necesariamente es así; además, la fuente advierte que el valor que utilizó para 1970 considera solo hasta julio de ese año.

PARTE II. 1964-1973. "CON LA REFORMA AGRARIA NOS SACAMOS EL SOMBRERO DEL PECHO Y LO PUSIMOS EN LA CABEZA"



Presidente Frei Montalva firma Proyecto de Ley de Reforma Agraria. Lo acompañan el Ministro de Agricultura Hugo Trivelli (derecha) y el Vicepresidente de la CORA Rafael Moreno (izquierda), noviembre de 1965. Archivo personal de Rafael Moreno.

| CUADRO 5. |

EXPROPIACIONES Y CREACIÓN DE ASENTAMIENTOS. PERÍODO 1965-1970

AÑO	EXPROPIACIONES		ASENTAMIENTOS		
	Nº PREDIOS	SUPERFICIE (HA)	Nº ASENT.	SUPERFICIE (HA)	FAMILIAS
1965	99	541.183	33	286.839	2.061
1966	264	526.276	62	145.617	2.109
1967	217	285.026	151	354.847	4.218
1968	220	657.247	113	443.061	2.915
1969	315	870.208	209	1.093.126	7.315
1970	293	634.613			
<b>Totales</b>	<b>1.408</b>	<b>3.564.580</b>	<b>568</b>	<b>2.323.490</b>	<b>18.618</b>

FUENTE: Huerta, 1989: 238,239

La nueva ley de sindicalización reconocía ahora el derecho de asociación sindical de los trabajadores del sector agrícola, pero también el de los empleadores y, lo que resultaría fundamental en el auge de la organización y la movilización campesina de los años por venir, entregaba un mecanismo de financiamiento de la actividad sindical, con aportes patronales y de los propios trabajadores.

Son años complejos, intensos, conflictivos; de despertares, de esperanza y optimismo para quienes llevaban siglos de miseria y subordinación, y también para el amplio espectro social y político que simpatizaba con esa causa. Temores e ira, por su lado, para quienes veían en el proceso agrario en curso la pérdida de propiedades, posición y poder social.

El gobierno de Frei Montalva encuentra dura oposición por ambos flancos políticos. Por su derecha, desde el bloque agrario tradicional, que comprendía obviamente al sector terrateniente, expresado fundamentalmente por la SNA; los partidos del sector, que a partir de 1965 y tras la debacle electoral, se han reagrupado en el Partido Nacional, y la prensa que expresaba esa visión ideológica, especialmente El Mercurio y el Diario Ilustrado. Para este sector la reforma agraria tenía una connotación apocalíptica, era sinónimo de comunismo, colectivismo y estatismo; así lo expresaba en 1965 un recién formado Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas: “incluso en sectores democráticos [se refiere a la DC] existe una clara infiltración de carácter totalitario que busca someter la actividad agrícola a formas de explotación colectiva y control estatal absoluto”<sup>40</sup>.

Con el correr de los años y los avances del proceso reformista, esa oposición se radicaliza. Arturo Fontaine Aldunate, opositor radical a la reforma agraria, narra con dramatismo en su libro “La Tierra y el Poder” la situación producida en octubre de 1969, al inaugurarse la Feria Internacional de Santiago y la Exposición de Ganadería e Industrias, cuando el entonces presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura, Benjamín Matte Guzmán, “pronuncia un discurso que interpreta sin atenuantes la desesperanza y la indignación de los agricultores”<sup>41</sup>. Luego:

*“El público aplaude a rabiar al Presidente de la SNA. Lo mismo hace con el discurso del Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, Jorge Fontaine, que apoya al representante de los agricultores. Habla enseguida el Ministro de Agricultura Hugo Trivelli, que lleva un discurso escrito de unas 21 carillas. Apenas empieza a hablar el Ministro, la rechifla y las protestas no le dejan avanzar en su discurso. El orador, entre chiflidos, llega a la tercera carilla cuando el vicepresidente del Banco del Estado, Roberto Infante, avanza sobre los agricultores que protestan, acompañado de varios funcionarios a sus órdenes y se produce una batahola de gritos, empujones, improperios y pugilato sin destino preciso. Los*

40 Citado por Kaufman, 1972:163

41 Fontaine, 2001:121-122

*cuatro Ministros de Estado asistentes al acto (Interior, Economía, Agricultura y Vivienda) se retiran del acto custodiados por la fuerza policial. El Gobierno rompe relaciones con la SNA, por decreto de insistencia logra quitarle a la Feria y Exposición de Cerrillos el patrocinio oficial, y se propone aumentar el número de expropiaciones a unas 400 más durante 1969".*

Al otro lado del espectro político, la izquierda ha decidido desde el comienzo ser oposición al gobierno de Frei, porque "su composición social y sus vínculos con el capitalismo extranjero y la oligarquía financiera, serviría en lo esencial a los intereses de la clase dominante y no al pueblo chileno"<sup>42</sup>. La reforma agraria en particular era vista como tibia e insuficiente, dado que, como lo expresaba el Partido Socialista en 1966, "una auténtica reforma agraria no puede pretender ser una solución real sin cambiar radicalmente la estructura económica-social del país"<sup>43</sup>.

Tampoco el partido de gobierno, la DC, estaba exento de conflictos internos. Por el contrario, a medida que avanzaba el gobierno y el proceso político se polarizaba, el partido mostraba sus fisuras; surgen así tres sectores bien definidos: el llamado "oficialista", mayoritario, que apoyaba sin reservas al gobierno y a la figura del presidente Frei Montalva; los rebeldes, que se ubicaban más a la izquierda, y buscaban profundizar los procesos reformistas, y los terceristas, que en general simpatizaban con los rebeldes, pero optaban por moderar su posición crítica para no quebrar el partido. El año 1969 el sector rebelde se alejará definitivamente del partido para formar una nueva fuerza de izquierda, el Movimiento de Acción Popular Unitario, MAPU, que se unirá a la recién formada coalición de izquierda, Unidad Popular; el sector tercerista se escindiría dos años más tarde, dando origen a la Izquierda Cristiana e incorporándose también al gobierno del presidente Allende.

En el caso particular del debate agrario, las diferencias se producían por una parte respecto al ritmo de avance que se le imprimía al proceso, y por otra respecto al tipo de propiedad de la tierra al que los campesinos accederían como producto de las expropiaciones. En este último caso se enfrentaba una posición que promovía la "propiedad comunitaria", que expresaba a quienes se identificaban con "la vía no capitalista de desarrollo", entre ellos Jacques Chonchol, próximo jefe de INDAP; y otra que si bien compartía la necesidad de la reforma, se inclinaba por mantener o modificar solo marginalmente las disposiciones sobre la propiedad<sup>44</sup>.

42 Declaración del FRAP, pocos días después de la elección, citado por Huerta, 1989:184.

43 Citado por Avendaño, 2014:100

44 Loveman, 1976:242



Fotografía: Armindo Cardoso. Archivo Fotográfico de la Biblioteca Nacional - DIBAM.

## | LA REFUNDACIÓN DE INDAP: NUEVAS AUTORIDADES, NUEVO PROYECTO POLÍTICO, NUEVA ESTRUCTURA |

En los meses que transcurrieron entre las elecciones y el inicio de su mandato, el presidente electo se abocó a confirmar los distintos elencos ministeriales que lo iban a acompañar, entre ellos el equipo que tendría la responsabilidad de formular e implementar el proceso de reforma agraria. Respecto al ministro, no cabía mucha duda que el nombramiento recaería en Hugo Trivelli Franzolini, quien ya entonces tenía una dilatada trayectoria profesional, tanto en el propio ministerio como en organismos internacionales (CEPAL y FAO) y también política, como miembro activo de la Falange primero y de la Democracia Cristiana después.

Algo más complejo en cambio era la nominación de quien tendría a su cargo la ejecución del proceso reformista desde la dirección de la agencia encargada de realizar las expropiaciones y luego organizar y apoyar la conformación de las nuevas modalidades de asentamientos campesinos. Eso era la Corporación de la Reforma Agraria, "la" CORA.

Políticamente era éste, sin duda, el nombramiento más importante de ese ministerio, y por lo tanto al que aspiraban los dos principales líderes de la estructura agraria de la Democracia Cristiana en ese momento, los agrónomos Rafael Moreno Rojas y Jacques Chonchol Chait, siendo finalmente designado el primero, por su mayor cercanía al presidente.

Así entonces Jacques Chonchol llegaba a la Vicepresidencia de INDAP -asumió el 6 de noviembre de 1962-, una institución hasta entonces de bajo perfil, que brindaba asistencia técnica y crediticia a los pequeños agricultores y minifundistas, y que recientemente había recibido un crédito de US\$ 10 millones otorgado por el BID, cuya función era brindarle crédito supervisado a los pequeños agricultores a una tasa de interés muy baja. En principio nada muy relevante para quienes aspiraban a encabezar un proceso de profundas reformas estructurales.

Jacques Chonchol, que tenía 38 años al momento de asumir la Vicepresidencia de INDAP, había estudiado agronomía en la Universidad de Chile en la década de los años 40, donde había ingresado a militar a la Falange Nacional; posteriormente haría estudios de posgrado en Francia, en Chile, específicamente en la CEPAL (bajo la tutoría del economista Jorge Ahumada, autor del célebre libro "En vez de la miseria"), y también en Inglaterra, en la London School of Economics.

Profesionalmente se había desempeñado en el propio Ministerio de Agricultura durante el gobierno de Ibáñez (1952-1958), siendo ministro el abogado Alejandro Hales, entonces militante del partido agrario laborista. A cargo del Departamento de Economía Agraria, su jefe directo había sido Hugo Trivelli, que ahora en 1964 era nuevamente su superior jerárquico como ministro de Agricultura. De modo que el Ministerio no le era desconocido.

A partir de la llegada de la nueva autoridad y su equipo, mayoritariamente ligado a la Democracia Cristiana, todo se revoluciona, todo se reinventa. Una nueva misión institucional, una nueva estructura organizacional, nuevos métodos de trabajo, nuevos y diversos perfiles de funcionarios. En suma, un nuevo INDAP para una nueva época, que en poco tiempo llegaría a ser un protagonista fundamental en el proceso de transformación agraria en curso.

### **EL ENFOQUE POLÍTICO GUBERNAMENTAL: LA PROMOCIÓN POPULAR**

La inspiración central del nuevo proyecto institucional provenía del propio programa de gobierno: la promoción popular. Había sido, en efecto, uno de los ejes programáticos de la “Revolución en Libertad”, y por su centralidad durante todo ese período histórico, tanto para el gobierno y el partido demócratacristiano como en particular para el Presidente, y por extensión para el propio INDAP, conviene detenerse un poco en su significado.

En el diagnóstico de la realidad social del país de esos años, sobre la que se había formulado el programa reformista, resaltaba con mucha fuerza la evidencia de que vastos sectores sociales, como los pobladores urbanos, los campesinos y los subproletarios (cesantes permanentes o subocupados), se encontraban en condición “marginal” -excluidos diríamos ahora- es decir carecían de acceso a los bienes y servicios básicos o esenciales, del que el resto de la población disponía, como empleo, seguridad social, educación, vivienda, salud, etc., lo que se traducía en definitiva en muy bajos niveles de vida.

Para unos de sus principales teóricos, el sacerdote jesuita de nacionalidad belga entonces radicado en Chile, Roger Veckeman, no se trataba solo de “falta de participación receptiva”, es decir el mencionado acceso a bienes y servicios, sino que incluso más decisiva, era lo que denominaba la (falta de) “participación activa o contributiva”, es decir aquella que se refería a decisiones y responsabilidad en la solución de los problemas sociales que les afectan directamente y “en que está comprometido su propio bienestar”<sup>45</sup>.

---

45 Veckeman y Venegas, 1966:219

De modo que la integración de esos amplios sectores sociales, o la superación de la marginalidad, representaba una exigencia y condición fundamental que cruzaba todo el programa reformista. Tal era el significado de la Promoción Popular. Para ello, en un primer momento, la tarea central era la integración de ese mundo marginal a través de las "organizaciones de base", como centros de madres, juntas de vecinos, organizaciones juveniles, clubes deportivos, etc.

Condición necesaria pero no suficiente, porque para que esos sectores pudieran realmente participar del proceso de transformaciones sociales, se requería "un cambio de actitud mental" a través de un proceso de toma de conciencia de su condición y las vías para su superación<sup>46</sup>. Y ahí entraban a tallar los agentes externos, y sobre todo la figura del "promotor", cuya labor consistía en una combinación de capacitación y concientización (o concienciación), lo que incluía educación básica, en muchos casos alfabetización; entrenamiento vocacional (capacitación técnica) y formación de dirigentes sociales. Todo lo cual se acompañaba con un conjunto de servicios comunitarios en los ámbitos de la salud, asistencia social, educación familiar, asesoría jurídica, etc.<sup>47</sup>

## **EL NUEVO ENFOQUE INSTITUCIONAL: LO TÉCNICO Y LO SOCIAL SON DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA**

Si bien la Promoción Popular aportaba una concepción general de la acción pública, se requería aterrizarla en el plano institucional. Ya en su primera declaración de prensa, la nueva autoridad marca de modo categórico -si bien todavía en términos relativamente generales- lo que sería su propuesta y deja claro que lo suyo en ningún caso sería una mera administración.

Tras criticar el programa de crédito de la administración anterior, tanto por su baja cobertura -apenas "una de diez familias de pequeños agricultores"- como por lo que considera su ineficacia, Chonchol expone los dos elementos centrales de lo que será su gestión: por una parte, aumentar la cobertura de los servicios productivos, es decir crédito y asistencia técnica, a los pequeños productores, a partir eso sí de un cambio metodológico; y en segundo, la formación y capacitación de liderazgos campesinos locales, es decir su promoción social.

Respecto al primer punto, el Vicepresidente señala que los servicios que la institución brindará no serán más a nivel individual, sino que a "núcleos" campesinos (de 50, 100 o 150 familias), que en una primera fase podían ser

---

46 Riquelme, 1988:133

47 Veckeman y Venegas:222

solo comités de pequeños agricultores, pero que posteriormente debieran evolucionar a cooperativas. “La primera condición para poder ayudarlos” -señala en esa entrevista- es “que se organicen estos núcleos campesinos, ya sea con el carácter de Comité o de Cooperativa”<sup>48</sup>.

El segundo énfasis consistía en apoyar el surgimiento de liderazgos campesinos locales, que representaran las demandas pero que también fueran capaces de proponer soluciones, porque lo que el Instituto buscaba era sobre todo “una efectiva promoción económica y social del grupo campesino”. Para ello INDAP brindaría formación y capacitación a esos dirigentes surgidos del propio medio rural “en aquellos problemas técnicos y sociales que tengan específica relación con la zona donde esté ubicado el Comité o la Cooperativa”.

La combinación de estos dos componentes, el técnico-productivo y el social y cultural, sería efectivamente el sello fundamental de la gestión de Chonchol en los cuatro años en que estaría a la cabeza de la institución, período que en gran medida puede considerarse “fundacional”, pues si bien el Instituto ya existía desde un par de años antes de su llegada, como hemos visto, se trataba ahora de alcanzar una nueva estatura y un nuevo proyecto, consistente con los nuevos tiempos que corrían.

## LA NUEVA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Prácticamente desde su llegada a fines de 1964, la nueva administración comienza la construcción de la nueva estructura institucional, que iba desde la cúpula hasta el territorio más lejano y apartado, donde la institución debía tener presencia. Estructura que por supuesto estaba pensada en función del nuevo proyecto político que animaba a la institución y al gobierno.

A nivel directivo, en primer lugar, se creaba un Consejo de 15 miembros, con una importante representación campesina, que pasaba a ser la máxima autoridad institucional, por encima del Vicepresidente, siendo su función principal la revisión y aprobación de los programas de trabajo. Es probable que el título de “máxima autoridad” haya sido un poco exagerado, más retórico que real, toda vez que el responsable político era el Vicepresidente Ejecutivo, pero en cualquier caso tenía un importante valor simbólico.

Luego, por debajo del Vicepresidente, a nivel funcional, se crearon tres Divisiones: la de Asistencia Técnica y Crediticia, la de Campesinos y

---

48 Diario La Nación, 30 de noviembre de 1964

Pescadores y la de Finanzas y Administración. A nivel territorial, a su vez, la estructura básica eran las "zonas", 15 en total, cada una de las cuales se dividía en "Áreas de Desarrollo Campesino", que eran 112.

### División de Asistencia Técnica y Crediticia (DATC)

Esta estructura tenía a su cargo los servicios de apoyo a la producción campesina pero, como se señaló, en el nuevo enfoque la dimensión productiva y la dimensión social debían estar estrechamente articuladas. Así se presentaba en un folleto institucional de 1966: "El desarrollo del sector campesino descansa en dos pilares fundamentales. Por un lado su movilización y organización; por otro su incorporación a la tecnología moderna y a los sistemas más racionales de producción"<sup>49</sup>.

#### | CUADRO 6. |

##### ESTRUCTURA ZONAL DE INDAP EN LOS AÑOS SESENTA

ZONA	PROVINCIAS	SEDE
I	Tarapacá y Antofagasta	Arica
II	Atacama y Coquimbo	La Serena
III	Valparaíso y Aconcagua	Quillota
IV	Santiago	Santiago
V	O'Higgins y Colchagua	Rancagua
VI	Curicó y Talca	Talca
VII	Maule y Linares	Linares
VIII	Ñuble	Chillán
IX	Concepción y Arauco	Concepción
X	Malleco y Biobío	Angol
XI	Cautín	Temuco
XII	Valdivia y Osorno	Valdivia
XIII	Llanquihue y Chiloé	Puerto Montt
XIV	Aysén	Coyhaique
XV	Magallanes	Punta Arenas

FUENTE: INDAP, 1967:8

Internamente esta División estaba organizada en tres subdivisiones: la de Asistencia Técnica, la de Crédito y Operaciones y la de Vivienda y Equipamiento, pero más importante era la definición de sus ámbitos de acción o "campos", que eran básicamente tres: lo técnico-productivo, cuyos énfasis eran el cambio técnico, el acceso al crédito y una adecuada comercialización; la vida

49 INDAP, 1967:11 (Si bien existe certeza que el texto fue publicado durante la década de los años sesenta del siglo XX, se desconoce el año exacto, por lo cual se ha optado por citarlo con un signo de interrogación en reemplazo del último dígito).

familiar, que se ocupaba de todo lo que tuviera que ver con las condiciones de vida de esas familias, con énfasis en la educación y el mejoramiento material del hogar; y la vida social, que apoyaba el equipamiento y reparación de viviendas y construcción de locales y otros servicios comunitarios<sup>50</sup>.

Otros de los énfasis del nuevo enfoque, como ya se mencionó, era que los servicios que se brindaba a los pequeños productores debían ser grupales o comunitarios; en realidad, en el programa de crédito supervisado de la “administración anterior” también se conformaban comités de pequeños productores en las zonas donde operaba el Instituto, pero ahora esta modalidad adquiriría un mayor relieve, porque se consideraba que esa era la semilla que daría origen a organizaciones de mayor envergadura, especialmente de tipo cooperativo.

Consecuentemente, el crédito, al que podían postular toda la diversidad de productores campesinos -pequeños productores, arrendatarios, medieros e inquilinos- era concedido también a través de organizaciones de base, fueran comités o cooperativas, a excepción de una línea crediticia específica, que era de capitalización o financiamiento de capital.

### **División de Campesinos y Pescadores**

Probablemente la creación de esta nueva división concentró con mayor notoriedad lo más novedoso e innovador en esta nueva etapa institucional, y por eso aquí se le otorgará mayor atención. Un servicio público que había sido creado con una función muy delimitada, la atención técnica y crediticia de los pequeños agricultores campesinos o minifundistas, ahora, de acuerdo a las nuevas claves político-ideológicas, agregaba a su acción institucional la “concientización” y la “promoción” de los campesinos. “De nada vale una nueva técnica o un crédito”, se exponía en el ya citado folleto, “si el sector campesino o de pescadores artesanales permanece en una actitud pasiva o con la mentalidad tradicional, que ha sido uno de los factores importantes en la marginación de la vida comunal y nacional”<sup>51</sup>.

De modo tal que la principal función de esta división, que unos años más tarde pasaría a denominarse de Desarrollo Social, era promover la organización campesina, su concientización, su movilización y su capacitación. Internamente se organizaría en cuatro subdivisiones: la de Promoción, la de Capacitación, la de Asistencia Cooperativa y la de Difusión.

---

50 Ídem:12

51 Ídem:19

## | INDAP EN ACCIÓN (1): LA PROMOCIÓN CAMPESINA |

### LA PROMOCIÓN

En esta etapa, la acción promocional fue un sello de identidad del nuevo INDAP, y el promotor, su ejecutor, el gran "personaje" institucional, uno que representaba la esencia misma del Instituto durante los años sesenta.

En su mayoría, al menos en una primera etapa, eran jóvenes de filiación cristiana, muchos de ellos formados bajo el alero del Instituto de Educación Rural (IER), ligado a la Iglesia católica, y otros también provenientes de la base demócratacristiana, identificados con el cooperativismo y el sindicalismo. El entonces flamante Vicepresidente recuerda cómo eran reclutados:

#### Jacques Chonchol, Vicepresidente de INDAP:

*"(...) lo primero que hicimos fue buscar personal para INDAP, y para esto recurrimos mucho a gente que venía del Instituto de Educación Rural, que era una institución católica que había creado Monseñor Larraín, no el obispo sino que otro, y era gente humilde, tipo práctico agrícola, pero que tenía mucha experiencia en trato con los pequeños agricultores".*

*"En todas las zonas (...) empezamos también a juntar a los que les llamaban promotores... fundamentalmente cooperativistas. Había toda una elite de gente que muchas veces no tenía otro título, pero eran locos por las cooperativas campesinas. Y entonces contratamos cooperativistas, un cierto número de técnicos (...) y también muchos militantes falangistas de lo que se llamó la MONALICA [Movimiento de Liberación Campesina, estructura del partido demócratacristiano que reunía al sindicalismo campesino], que era la parte sindical de la DC. Entonces ahí se armó el primer equipo, que fue creciendo con el tiempo, porque después, cuando llegó la ley sindical, en el 67, junto con la ley de la Reforma Agraria, nosotros tuvimos responsabilidad de formar sindicatos"<sup>52</sup>.*

Como se ve, desde el punto de vista formativo, a diferencia de quienes se desempeñaban en asistencia técnica y crediticia (agrónomos y veterinarios, técnicos y prácticos agrícolas), no era requisito tener un título profesional o técnico para ejercer como tales. Lo que se valoraba era su conocimiento y cercanía con el mundo campesino<sup>53</sup> y su capacidad de diálogo, lo cual se complementaba con un período de entrenamiento intensivo al iniciar su trabajo en la institución.

El promotor era un funcionario “todoterreno”, que tenía a su cargo un territorio, que podía ser una comuna o una parte de ella. Su labor se realizaba a través del contacto directo con los campesinos y sus familias, muchos de los cuales recibían también atención técnica y crediticia de la institución; su instrumento de trabajo era el diálogo y su objetivo, educar, concientizar y promover la organización de base<sup>54</sup>.

#### **Orlando Céspedes, dirigente campesino**

*“... en esos tiempos de Eduardo Frei Montalva manda a través de INDAP a los promotores, que eran funcionarios de INDAP, los que se esparcen por el campo conversando con los campesinos para que se organizaran en sindicatos, cooperativas, comités para defender los derechos. En mi fundo se crea un comité porque en esa época no se podían formar muchos sindicatos. En nuestra casa, esa noche nos reunimos; estaba Rojas, de hecho le decíamos el “cojo Rojas”, el cual era promotor de INDAP, y me eligen a mí como Presidente”<sup>55</sup>.*

También esta era una comunidad llena de mística y compromiso, pero en un sentido diferente al de los primeros “indapinos”, aquellos que recorrían los campos como misioneros del progreso técnico, porque entendían que su rol profesional consistía en compartir sus conocimientos con los más desfavorecidos.

El promotor en cambio, ya no tan pobre de medios -disponen de camionetas y jeeps- representaba la épica de la promoción popular, del cristianismo posconciliar que luchaba contra las injusticias sociales, por la liberación de los campesinos, que encontraba que todo estaba por hacerse y urgía hacerlo. Eran esos jóvenes que habían vibrado con aquel célebre discurso de la patria joven de Eduardo Frei Montalva:

---

53 Ídem:22

54 Ídem:21

55 En Andreani, 2010:86

*“Por eso mismo, ustedes, jóvenes, mantengan su corazón limpio... Así servirán a su patria... sean portadores de un mensaje. Tengan ideas en la cabeza y no solo entusiasmo, porque así marcarán siempre el rumbo. Tengan alegría, porque ustedes tienen una gran Patria y van a vivir grandes días en los años que se avecinan<sup>56</sup>.”*

## LA CAPACITACIÓN

La capacitación, por su parte, era el complemento indispensable de la promoción, tanto hacia el mundo campesino como hacia el interior de la institución. En el primer caso, a través de cursos y talleres dirigidos tanto a la base de las organizaciones como a los líderes emergentes. Internamente, hacia cada nuevo profesional, técnico o promotor que se integraba a la institución, que debía pasar, antes de comenzar a ejercer, por largos e intensos períodos de entrenamiento.

### Hernán Kohnekanf, ex funcionario, Catapilco, Región de Valparaíso

*“El ingreso mío fue en el 65, me mandaron tres meses incluyendo sábados y domingos, a la Punta en Codegua, en Requinoa. Allí tuvimos profesores extraordinarios. Recuerdo muy poco yo, pero Chonchol iba y Freire también; recién había llegado, año 66 parece... Estuve 3 meses internado en la Punta, en Codegua... cuando terminó el curso... lo pasamos todos, porque veníamos seleccionados de todo el país para hacer el curso ... (nos fuimos) a trabajar por los campesinos”.*

### Aldo Zúñiga, ex funcionario, Quillota, Región de Valparaíso

*(La capacitación consistía)“... fundamentalmente en estudiar cual era la situación campesina de esos años... era una condición para entrar (a INDAP)... yo lo hice en La Serena, en la central de capacitación que tenía INDAP allá en La Serena... 3 meses, con régimen de internado. Y fue una experiencia muy especial... (éramos) como 40, de lo que hoy día es la IV y la V regiones”.*

*“¿Cuáles eran los temas? La situación del campesinado chileno. Ese era un tema. Lo otro era la parte agrícola... o sea, si nosotros íbamos a trabajar con los campesinos, era obvio que teníamos*

<sup>56</sup> El discurso de la Patria Joven fue un acto de campaña en el Parque Cousiño, el 21 de junio de 1964. Disponible en Internet en <https://www.casamuseoeduardofrei.cl/wp-content/uploads/2015/01/discurso-marcha-de-la-patria-joven.pdf>

*que saber. Conocer. Había algunos campesinos, sí. Pero eran los menos. Los más éramos niñitos que habíamos salido hace poco de la enseñanza media... éramos entre los 20 y los 28, 30 años”.*

*“Si es que éramos aprobados, nos mandaban a la zona y la zona nos destinaba una comuna para empezar con el trabajo de promoción... yo volví a Quillota y de aquí me designaron la comuna de La Cruz. Ahí empecé a trabajar en el trabajo de promoción...”*

Como se ve, las jornadas de capacitación se hacían principalmente en alguna de las once “centrales” que el Instituto llegó a disponer en esos años en diversas ciudades y localidades, como La Serena, Viña del Mar, Rancagua, Linares, Chillán, Los Ángeles, Arauco, Temuco, Osorno, Ancud y Punta Arenas. Se contaba también con un *staff* de profesores y capacitadores en una amplia diversidad temática, como realidad de la agricultura chilena, reforma agraria, organización, desarrollo de la comunidad, instrucción cívica, cooperativismo, sindicalismo, legislación social y diversas especializaciones técnicas, agrícolas y pesqueras<sup>57</sup>.

**Jacques Chonchol, Vicepresidente, se refiere a la capacitación de dirigentes:**

*“Les enseñábamos sindicalismo. Se traían unas 20 personas, medianamente jóvenes, se tenían una semana en cursos que eran como internados. Y ahí se les enseñaba cómo se hacía, qué significaba un sindicato, cómo se hacía un sindicato, cuáles eran los trámites legales. Había cursos técnicos también sobre cómo cultivar, cómo abonar. Había una mezcla de cursos técnicos y cursos sociales, que cuando mucho duraban 15 días. Y cada vez venía un grupo distinto”.*

Resulta impresionante constatar cómo las actividades de capacitación no cesaron de crecer durante el período; en el caso de los campesinos, de base y dirigentes, se pasó de unos 3.500 por año en 1965 a poco más de 90 mil en 1969; en tanto los funcionarios que fueron capacitados en el período alcanzaron los 3.800.

---

57 Ídem:23

**| CUADRO 7. |**

EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS CAPACITADAS POR INDAP. PERÍODO 1965-1969

CAPACITACIÓN DIRIGIDA A:		1966	1967	1968	1969	TOTAL PERÍODO
Campesinos	Base	2.165	4.408	12.993	56.189	75.755
	Dirigentes	1.432	2.849	4.194	6.014	14.489
	Total	3.597	7.257	17.187	62.203	90.244
Funcionarios		502	672	438	2.270	3.882

FUENTE: INDAP, 1970

**LA DIFUSIÓN**

Esta subdivisión, que posteriormente fue "ascendida" a Subdivisión de Comunicaciones dependiente de la Vicepresidencia, y constituía otro complemento fundamental de las actividades de promoción, tuvo también un desarrollo impresionante durante el período. Incluía tres ámbitos de acción específicos: publicaciones, técnicas de ayuda audiovisual, y teatro y folklore. Por su originalidad, esta última merece una atención especial.

El Departamento de Teatro y Folklore fue creado con el fin de, por una parte, conservar y difundir las tradiciones culturales campesinas y de pescadores, y por otra, promover entre ellos la realización de actividades artísticas y culturales, incluyendo también la artesanía, que en ese caso se entendía igualmente como una fuente adicional de ingresos.

Había entonces un equipo dedicado al folklore y otro al teatro, aunque a veces se integraban en una misma obra o espectáculo. En el primer caso, el equipo, que era dirigido por el conocido matrimonio de folkloristas "Los De Ramón", que provenían de Santa Cruz, se orientó fundamentalmente a la investigación de las manifestaciones folklóricas campesinas; y en segundo término, a realizar presentaciones en el marco de las actividades de promoción y capacitación y también a la enseñanza y formación de conjuntos folklóricos.

La sección de teatro por su parte también tenía dos líneas de trabajo: talleres de enseñanza teatral en comunidades rurales y organización de festivales, buscando promover el surgimiento de un "teatro campesino"; y difusión teatral a través de un grupo de teatro itinerante.

En este último caso, se trataba de una compañía estable, que realizaba giras nacionales -fueron cuatro en el período- muy extensas, de ocho a nueve meses cada una, con obras de contenido social, que sintonizaban

con la promoción organizacional de cooperativas y sindicatos. Entre ellas por ejemplo una obra teatral llamada “Un hombre llamado Chile”, de Víctor Labarca, que mostraba el carácter del chileno en tres actos situados en el norte, centro y sur del país<sup>58</sup>, y una obra basada en un texto de Fernando Cuadra sobre la vida de los pescadores.

## INDAP inició el programa cultural entre campesinos

Con la exhibición en privado de la comedia folklórica “Un hombre llamado Chile”, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) inició ayer su programa de extensión cultural en el campesinado.

El Director de INDAP, Sr. Jacques Chonchol, dio antes del estreno de la obra una conferencia de prensa en el Teatro Carlos Cariola, de Santiago, en la que explicó las finalidades del plan para establecer “un diálogo permanente entre el hombre del campo

lar, pero si se puede decir que cualquier ingeniero químico está potencialmente capacitado para resolver los problemas de una industria de esta especie, lo que obviaría la falta de personal especializado que consideró la CORFO.

y la ciudad”. “Llama la atención, dijo, que este Instituto esté ocupado de actividades teatrales. Pero no resulta ilógico si pensamos que nosotros —quiero decir el Gobierno— creemos que es una tarea fundamental incorporar plenamente a los campesinos a la comunidad nacional.

“Porque la reforma agraria no, es la simple distribución de tierra, sino un esfuerzo nacional dirigido a los sectores rurales en los que nada debe quedar de lado. Nuestra labor como Instituto de Desarrollo sería insuficiente si en ella no estuviera comprendido el aspecto cultural.”

### ELEMENTO DE CULTURIZACION

El señor Tomás Cox, director de la División Campesinos y Pescadores de INDAP, expresó que su sección tiene por misión propender a la elevación de todos los aspectos de la personalidad del campesino.

“Ello se justifica plenamente, expresó, si consideramos que son 2 millones de personas las que viven en el campo. Estamos trabajando en todos los frentes por organizar comités, cooperativas y juntas de vecinos. En promoción nos hemos resuelto a no descuidar ningún aspecto. De especial importancia consideramos la artesanía popular y el folklore, que integran el espíritu del campesino y a los cuales podemos sacar provecho como elementos de culturización y de esparcimiento del hombre de la tierra.”

Diario El Mercurio 27 de junio de 1965

<sup>58</sup> Nota de prensa de Sonia Rivas de INDAP del 16 de enero de 2017. Disponible e Internet en <https://www.indap.gob.cl/noticias/detalle/2017/01/16/teatro-pintura-y-alfabetizaci%C3%B3n-la-cultura-en-la-reforma-agraria>

### Mario Quiroz, miembro del grupo de teatro de INDAP<sup>59</sup>

*"... en el año 1968, partimos con la obra que se llamaba "Con el Sol en las Redes" de Fernando Cuadra. Para hacer el ensayo se arrendó el Colegio Loyola de Padre Hurtado, ahí estuvimos internados tres meses y medio, quince personas, o sea eran tres meses y medio sin salida. La obra tenía parte musical y tenía una hora y media de duración".*

*"Teníamos un camión y un bus viejo que había. Nosotros partimos por Chiloé... partimos el 5 de enero... y nos cortaron la gira como en noviembre. Partimos en Chiloé, de Chiloé fuimos a Puerto Montt, de Puerto Montt a Valdivia, de Valdivia a Temuco, de Temuco a Valparaíso creo, de ahí estuvimos en La Serena... Llegamos como a las ochenta y tantas (presentaciones)".*

*"... a mí me tocaba la parte del protagonista de la obra, era el cabro joven que se rebelaba contra el sistema y contra el que les compraba a los pescadores: "Pulpo" se llamaba. Carlos Quevedo [director del grupo]... puso actores en el público, era una cuestión peligrosa, porque suponte, en Puerto Montt había 1.700 personas registradas en el coliseo de Puerto Montt y tener a los actores metidos dentro del público, donde en la obra yo iba en contra del sistema que tenían los pescadores... O sea, había un gallo que le compraba el pescado a toda la caleta y ese gallo tenía influencias en todo, en carabineros, ien todo! Y la escena que tenía, de la entrada desde el público era convencido, yo decía: 'la única alternativa que tenemos es hacer una cooperativa, para vender nuestros pescados y sacarle un mejor precio. Cuando llegan los camiones, en el pesaje roban.'... toda una explicación de esa cuestión, entonces no era fácil, entonces se armaba una discusión".*

*"... después llegaba "el Pulpo", que se le llamaba en la obra, llamaba a carabineros y carabineros me venía a buscar preso y tenía que entrar el carabinero por entre medio del público, le han sacado "cresta y media" a Sergio Liberona que estaba haciendo el papel de carabinero, ¿por qué? Porque la obra llegó. Ahí sabíamos nosotros si la obra llegó o no llegó, entonces siempre había cabros jóvenes, había dirigentes de la zona, la gente de INDAP, y la gente de INDAP llevaba también gente..."*

<sup>59</sup> Este relato, parte de la entrevista de Mario Quiroz con el autor, ha sido editado para hacer más fluida su presentación



Obra de teatro de INDAP. Archivo personal de Jacques Chonchol.

## | PAULO FREIRE EN INDAP |

En noviembre de 1964, recién asumido el presidente Frei, llegaba a Chile el pedagogo brasileño, experto en alfabetización y educación de adultos, Paulo Freire. Ocho meses antes los militares de su país habían derrocado al presidente reformista João Goulart y muchos dirigentes sociales, políticos e intelectuales que apoyaban o eran parte del gobierno, habían sufrido el rigor de la persecución, la cárcel y el exilio.

Un grupo de ellos, entre los cuales se contaba Paulo de Tarzo y Almino Affonso, que habían sido ministros de educación y trabajo del gobierno derrocado, respectivamente; Plinio Sampaio, entonces diputado federal por el Partido Demócrata Cristiano de Brasil y el sociólogo Fernando Henrique Cardoso, quien tres décadas después sería presidente de su país, por nombrar solo algunos, se había refugiado en Chile, donde vivirían algunos años y harían importantes contribuciones a la reflexión y al pensamiento crítico latinoamericano.

Paulo Freire se sumó también a ese grupo. Ya entonces reconocido en su país -aunque no tanto en el exterior- como experto en alfabetización, había dedicado su vida profesional a esa labor, en zonas rurales de su natal Recife y en el último período había estado a cargo de la campaña nacional de alfabetización en su país; puesto que su método combinaba el aprendizaje de la lectoescritura con el análisis crítico de la realidad social de las masas populares, los militares lo habían acusado de subversivo... lo encarcelaron y luego lo expulsaron...

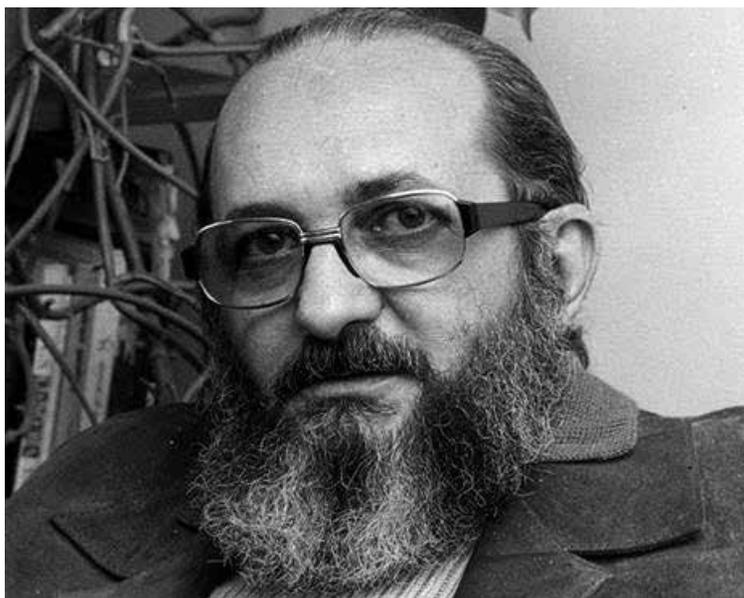
Al llegar a Chile es invitado por Jacques Chonchol a integrarse al INDAP, para apoyar la labor de promoción y capacitación campesina, que era la gran tarea del momento y para la cual las propuestas educativas de Freire venían como anillo al dedo. Rápidamente su presencia en el país alcanza notoriedad; profesionales, académicos, estudiantes y organizaciones sociales comprometidas con los procesos de emancipación popular encuentran en él una fuente de inspiración teórica y metodológica. Diversas instituciones públicas, en la órbita del Ministerio de Agricultura y fuera de él, lo requerían para el desarrollo de sus proyectos. De hecho, en los cinco años que permanecería en Chile, colaboraría también con ICIRA<sup>60</sup>, CORA y el

60 El Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, ICIRA, fue creado en 1963, fruto de un convenio entre el Gobierno de Chile y la FAO -que actuaba como agencia ejecutora- a objeto de apoyar el proceso de reforma agraria, a través de la capacitación de técnicos y profesionales involucrados en ese proceso, así como la investigación acerca de la realidad agraria nacional y el proceso de transformación en curso. Su único director durante todo el período reformista (1964 y 1973) sería el destacado experto en reforma agraria y desarrollo rural, Oficial de Tenencia de la Tierra y Política Agraria de la Oficina Regional de FAO para América Latina y El Caribe, Solon Barraclough. Para mayores antecedentes véase FAO, 2017.

Ministerio de Educación, donde contribuiría decisivamente en los programas de alfabetización.

El país al que llega lo sorprende; encuentra un clima de efervescencia, de “euforia” según sus palabras; sus vínculos en esos primeros meses son sobre todo con el mundo político cultural de la Democracia Cristiana; así lo relata:

*Llegué a Chile días después de la toma de posesión del gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei. Había un clima de euforia en las calles de Santiago. Era como si hubiese ocurrido una transformación profunda, radical, sustantiva en la sociedad. Sólo las fuerzas retrógradas, por un lado, y las marxistas-leninistas de izquierda por el otro, por motivos obviamente diferentes, no participaban en la euforia. Ésta era tan grande, y había en los militantes de la Democracia Cristiana una certeza tan arraigada de que su revolución estaba plantada en tierra firme, que ninguna amenaza podría siquiera rondarla<sup>61</sup>.*



Paulo Freire, 1970 (imagen disponible en <http://www.eligeeducar.cl/wp-content/uploads/2017/07/paulo-freire.jpg>)

---

61 Freire, 2002:54. Citado también por Fauré, 2011:56

La contribución intelectual y práctica de Freire, un católico identificado con las corrientes progresistas postconciliares, que luego conformarían la teología de la liberación, pero que también recoge elementos del marxismo, es muy vasta y trasciende por mucho el relato de este texto. Algunos de sus títulos más célebres fueron "La Educación como Práctica de la Libertad", escrita en Brasil (1965), "Pedagogía del Oprimido", durante su paso por INDAP en Chile, publicada en 1969, y "Pedagogía de la esperanza: un reencuentro con la Pedagogía del Oprimido", de regreso a Brasil tras su largo exilio, en 1992.

Hay, sin embargo, algunos conceptos fundamentales de la propuesta freiriana que resulta necesario tener a la vista para una mejor comprensión de su quehacer y contribución en INDAP. Lo primero que es necesario considerar es que toda la reflexión y propuestas de Freire parten de una identificación con el mundo popular, "los oprimidos", o los "desharrapados", como también los llama, entre ellos en particular los campesinos.

Su campo de análisis es el de la educación y en particular las prácticas pedagógicas habituales, que para él constituyen un poderoso instrumento para reforzar y reproducir la condición subordinada de los sectores populares. Su reflexión crítica se orienta a develar lo que denomina "la educación bancaria", donde hay un sujeto activo, el educador, que "deposita" contenidos en unos educandos pasivos o, expresado en una metáfora hídrica, una vasija que está llena vierte su contenido sobre otra vacía. A partir de esa crítica elabora su "pedagogía del oprimido", es decir un proceso educativo que promueve el diálogo, que problematiza, que concientiza y "libera" y por esa vía logra transformar la realidad.

Su marco de acción pedagógica fue prioritariamente la alfabetización y por extensión la educación de adultos. En su propuesta, la alfabetización no se reduce a enseñar letras, palabras y frases, sino que combina la dimensión instrumental de la lectoescritura con la problematización de la realidad social y económica.

En términos más específicos, el método de alfabetización de Freire, que en Chile se denominó como "psicosocial", se basa en la utilización de una serie de "palabras generadoras", que tienen la característica de reflejar algunas de las problemáticas que enfrenta una comunidad determinada y que por supuesto, hacen parte de su vocabulario habitual. Su preparación requiere un proceso de investigación "del universo cultural de los sujetos que serán alfabetizados"<sup>62</sup>. Si bien en INDAP no se realizó alfabetización, el método

---

62 Fauré, 2011:56

fue adaptado para el trabajo formativo de dirigentes y promotores. Así lo recuerda una estrecha colaboradora de Freire en INDAP:

**Carmen Gloria Aguayo, pedagoga, dirigente de la DC de la época, funcionaria de INDAP que trabajó con Freire**

*“La práctica en el terreno nos pedía una larga y prolija preparación. Se visitaba el lugar, se contactaba las organizaciones existentes, sindicatos, cooperativas, comités de pequeños agricultores, para formarse una idea de las condiciones de vida de los trabajadores, sus problemas, sus frustraciones y también sus anhelos. Participaban de nuestro equipos dos jóvenes pintores, Paz Vial y Julio Zúñiga, que tenían la tarea de realizar los cuadros que servirían para motivar el diálogo. Viajaban para conocer el entorno en que vivían los campesinos, compenetrarse del paisaje, las casas, la forma de vestirse, los instrumentos de trabajo. Los cuadros, que luego se convertían en filminas para proyectarlas en una sala de reunión, representaban personajes reconocibles por los asistentes (...) conversando sobre lo que se veía en el cuadro, se llegaba a descubrir las causas que provocaban la situación ahí reflejada”<sup>63</sup>.*

Paulo Freire se incorporó a la “Unidad de Metodología y Estudios” del Departamento de Capacitación, que dirigía el filósofo Raúl Velozo, en una función mixta de reflexión sobre la praxis institucional y formación de promotores y profesionales. En ese período recorre todo el país, conoce su diversidad de paisajes, producciones y culturas y dialoga directamente con el mundo campesino chileno, de donde extrae nuevos aprendizajes para sus propuestas pedagógicas.

Pero también le toca interactuar con la comunidad de los agrónomos y técnicos agrícolas extensionistas, con quienes discute acerca la “*comprensión político-pedagógico-democrática de su práctica*”<sup>64</sup>. De hecho en esos años escribe y publica un texto específico acerca del rol y la práctica de esos profesionales que se llama “¿Extensión o Comunicación? La concientización en el medio rural”<sup>65</sup>. Vale la pena hacer una breve referencia a ese texto, toda vez que ese debate todavía, cincuenta años después, en buena medida continua vigente.

---

63 Entrevista con el autor

64 Freire, 1992:59-60

65 Freire, 1973

En "Extensión..." Freire aplica su análisis crítico de las prácticas pedagógicas a la labor de extensión, comenzando por cuestionar el propio concepto, que para él tiene la connotación de una práctica de "domesticación". Educar y educarse, en la práctica de la libertad, no es extender algo desde la "sede del saber" hasta la "sede de la ignorancia", para "salvar", con este saber a los que habitan en aquella"<sup>66</sup>.

De este modo, la actividad de extensión y en general la capacitación debe ser considerada como un esfuerzo de educación popular, y no una mera transmisión de conocimientos técnicos llamados a sustituir las prácticas empíricas de los campesinos. Su objetivo fundamental es mucho más amplio: posibilitar, a través de la problematización del hombre en sus relaciones con el mundo y con los hombres, una toma de conciencia de la realidad en la cual y con la cual están"<sup>67</sup>.

En consecuencia, considera completamente errónea la idea de que el agrónomo-educador debe "cambiar actitudes", sin conocer la *visión* del mundo de sus interlocutores, sin diálogo y comunicación. Por la misma razón rechaza las "charlas" técnicas", además de considerarlas ineficaces. El diálogo problematizador en cambio, permite disminuir la distancia entre el lenguaje del técnico y la percepción que tenga el campesino. Pero ese diálogo exige un esfuerzo adicional del agrónomo, quien tiene que prepararse, realizar estudios "de naturaleza semántica", que le permitan establecer una relación dialógica-comunicativa, en la que los sujetos interlocutores se expresan a través de un mismo sistema de signos lingüísticos<sup>68</sup>.

En abril de 1969 Paulo Freire abandona el país, para radicarse primero en Estados Unidos, aceptando una invitación de la Universidad de Harvard, y unos años después en Ginebra, donde colaboraría con el Consejo Mundial de Iglesias. En 1980 retornaría a Brasil, donde se dedicaría a la docencia y llegaría a ser Secretario de Educación del estado de São Paulo. Falleció en 1997.

---

66 Ídem, 1973:25

67 Ídem:36

68 Ídem:76



Láminas diseñadas según método de Paulo Freire, utilizadas por INDAP en los años sesenta. Fueron realizadas por los artistas gráficos Paz Vial y Julio Zúñiga y facilitadas al autor por la Sra. Carmen Gloria Aguayo. Las digitalización fue realizada por Deby Kaufmann y Daniela Zubicueta.

## | INDAP EN ACCIÓN (2): LA ORGANIZACIÓN CAMPESINA |

Como ya sabemos, el INDAP bajo la dirección de Chonchol había definido que la acción institucional debía combinar dos componentes, el técnico-productivo y el promocional, y por otra parte, debía hacerse cargo de dos realidades y requerimientos campesinos bien diferenciados. Por una parte, los pequeños productores y minifundistas, cuya problemática, y por lo tanto los servicios que debían brindárseles, eran principalmente técnico productivos y financieros. El otro sector eran los inquilinos y otros trabajadores asalariados de los fundos, a los que se buscaba educar y concientizar en cuanto a sus derechos, fundamentalmente a través de la acción promocional.

La primera era la labor original, para la cual el Instituto se había creado en 1962, si bien ahora se le agregaba un componente formativo y social. La segunda había sido producto del proceso político que vivía el país, de la apuesta por la promoción y la organización campesina, y había comenzado a desplegarse paulatinamente desde el momento en que se había enviado el proyecto de sindicalización campesina, en 1965, y adquiriría centralidad una vez que la ley fue aprobada.

Lo fundamental de la acción institucional, en ambos casos, era promover la organización campesina en torno a sus intereses y demandas, comités de pequeños productores y en un estado más avanzado cooperativas, en el primer caso, y sindicatos en el segundo.

### PEQUEÑOS AGRICULTORES

La organización de los pequeños agricultores tenía para el Instituto un doble sentido: por una parte, hacía más eficiente el trabajo institucional en el campo, toda vez que permitía un mayor número de productores atendidos por cada técnico o promotor disponible. Por otra, porque la organización y la movilización de campesinos y pescadores eran para la institución una parte fundamental de su quehacer, considerada una condición sine qua non de su desarrollo e inclusión.

En cuanto a la modalidad de organización, el Instituto promovía la cooperativa, considerada "una escuela democrática" y también "de manejo empresarial de las actividades económicas del campesino y el pescador"<sup>69</sup>, pero se entendía que había una primera etapa menos exigente, que eran los llamados comités de pequeños productores.

---

69 INDAP, 1967:24

En esta línea, el Instituto disponía de dos tipos de atención o programas; el primero era el crédito, que según se tratara de comités o cooperativas ya constituidas, correspondían a la modalidad comunitaria o cooperativa. El segundo era una asistencia específica a la formación y fortalecimiento de las cooperativas, incluyendo asesorías técnicas, capacitación especializada, elaboración de materiales didácticos, etc.

El crecimiento de la organización de los pequeños productores durante el sexenio fue considerable, particularmente en relación al movimiento cooperativo, como se aprecia en el Cuadro 8, que pasó de menos de dos mil a más de 37 mil, mientras que los asociados en comités más que se duplicaron, pasando de alrededor de 38 mil en 1965 a 85 mil en 1970. Como producto de ese auge, en diciembre de 1969 se formaría la Confederación Nacional de Federaciones de Cooperativas Campesinas, CAMPOCOOP.

**| CUADRO 8. |**  
EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE PEQUEÑOS PRODUCTORES

TIPO DE ORGANIZACIÓN		1965	1970
<b>Comités de pequeños productores</b>	Nº Comités	1.087	1.813
	Nº Socios	37.741	85.393
<b>Cooperativas</b>	Nº Cooperativas	26	250
	Nº Socios	1.718	37.675

FUENTE: INDAP, 1970

## INQUILINOS Y TRABAJADORES ASALARIADOS

Como se vio, dos hitos relevantes para el proceso agrario en general, y para INDAP en particular, acontecen en 1967, en ambos casos leyes que marcan un punto de inflexión de carácter histórico, que vendrían a transformar definitivamente la vida de la sociedad rural, tanto la del campesinado como la de los patrones, pero también de la sociedad chilena como un todo. A partir de ahí el ritmo de las transformaciones y del conflicto social se acelera. Son las leyes de reforma agraria y de sindicalización campesina, como es costumbre en Chile, cuyos números serían tanto o más recordados que sus títulos: 16.640 y 16.625, respectivamente.

La primera, la Ley 16.640 de Reforma Agraria, como se señaló, tenía como objetivo cambiar la estructura de propiedad de la tierra y, en palabras actuales, el empoderamiento del campesinado. Para INDAP, al que el cuerpo legal le otorga un capítulo (VII), denominado “Del Estatuto Orgánico del Instituto

de Desarrollo Agropecuario”, significa una nueva definición de sus objetivos, lo que en realidad no hace más que reconocer un cambio que ya había sido anticipado por la práctica y la política institucional de los últimos dos años y medio, a saber: “promover el desarrollo económico, social y cultural de los campesinos, pequeños y medianos agricultores y pescadores artesanales y, en general, ejecutar todas las actividades que tengan relación con estos fines.”

La Ley 16.625, de sindicación campesina (sic), promulgada en abril de 1967, impactará más directamente la acción institucional de INDAP. La legislación vigente en esa materia era hasta entonces la Ley 8.811 de 1947, promulgada por el gobierno de González Videla, que en la práctica hacía muy difícil y a veces imposible la organización sindical en el campo. De hecho hacia 1965 solo se registraban 32 sindicatos en el país, con algo más de 2.000 afiliados.

La flamante nueva ley reconocía ahora el derecho de asociación sindical de los trabajadores del sector agrícola, pero también el de los empleadores; entre sus principales preceptos, establecía que el sindicato campesino debía contar con un mínimo de cien personas, pero su base era la comuna, no el fundo. Esos sindicatos de base comunales podían a su vez asociarse en estructuras de segundo y tercer grado, como federaciones y confederaciones. Como toda organización sindical, los dirigentes gozaban de inamovilidad; además, con cinco o más trabajadores afiliados en el fundo donde se desempeñaban, podían elegir un delegado.

Un aspecto particularmente importante de la Ley era que establecía una modalidad de financiamiento de la actividad sindical. Por un lado los trabajadores debían aportar un 2% de su remuneración imponible, que se destinaba al propio sindicato local; el empleador por su parte, aportaba otro 2% de esa remuneración; este último se repartía en un 50% que se destinaba a un organismo denominado Fondo de Educación y Educación Sindical, FEES, que jugaría un rol fundamental en el auge de las organizaciones en los siguientes años, y el otro 50% directamente a las Federaciones y Confederaciones.

A partir de ese momento la expansión de la organización de los trabajadores del campo es impactante, si bien ya en 1966, con la ley todavía tramitándose en el parlamento, había comenzado a moverse, entre 1967 y 1970, tanto el número de sindicatos constituidos como -sobre todo- la cantidad de trabajadores afiliados no hace más que crecer (Cuadro 9). Tomando como base 1966, la afiliación a los sindicatos se multiplicó por doce en tan solo cuatro años, y eso que la estadística de 1970, es solo del primer semestre.

En el escenario político nacional, el surgimiento de confederaciones nacionales campesinas, que pasarían a ser actores relevantes del proceso

agrario, sería probablemente uno de los aspectos más relevantes. No surgen esas estructuras espontáneamente ni son producto de la ley; ésta más bien le otorga legitimidad e inmejorables condiciones de desarrollo a organizaciones con una historia previa, a veces de pocos años, otras de décadas, pero que en todo caso ya existían y hacían parte de grandes corrientes de pensamiento, fuera en la esfera de los partidos o de la Iglesia católica. Ellas fueron la “Libertad”, la “Ranquil”, la “Triunfo Campesino” y unos años más adelante, la “Unidad Obrero Campesina”, una escisión de la última<sup>70</sup>.

| **CUADRO 9.** |

EVOLUCIÓN SINDICALIZACIÓN CAMPESINA 1965-1970

AÑO	Nº SINDICATOS	Nº AFILIADOS
<b>1965</b>	32	2.118
<b>1966</b>	201	10.647
<b>1967</b>	211	47.473
<b>1968</b>	325	71.721
<b>1969</b>	385	101.232
<b>1970 (*)</b>	488	127.688

FUENTE: CORA, 1970:26

(\*) Hasta junio de 1970

La **Confederación Libertad** se crea a través de la unificación de dos organizaciones ligadas a la Iglesia católica. La primera de ellas, la Unión de Campesinos Cristianos (UCC), se había constituido en 1960 al alero de la Acción Sindical Chilena, ASICH, estructura eclesiástica fundada por el padre Alberto Hurtado y otros sacerdotes comprometidos con la doctrina social de la Iglesia en 1947. En 1953, la Federación Sindical Cristiana de la Tierra y su líder, el abogado falangista Emilio Lorenzini, afiliados a la ASICH, habían liderado el movimiento huelguístico campesino en Molina.

La segunda, la **Asociación Nacional de Organizaciones Campesinas**, ANOC, también surgida en el seno de la Iglesia católica, se había formado en mayo de 1962 a partir de los comités campesinos, capacitadores, promotores y dirigentes vinculados al Instituto de Educación Rural, IER, organización creada en 1955 por el sacerdote Rafael Larraín y estrechamente ligada a la Acción Católica Rural, otra de las varias

70 Habría que agregar el extraño caso de una Confederación, “Provincias Agrarias Unidas”, que fue impulsada por la SNA, pero no alcanzó mayor desarrollo ni relevancia política.

estructuras eclesiásticas de vocación social surgidas en esos años, en este caso en 1952<sup>71</sup>.

También a partir del IER, en una segunda ola de efervescencia interna, un grupo de delegados zonales y promotores, más directamente comprometidos en la lucha política que sus antecesores de la ANOC, optarían por trabajar por la candidatura de Eduardo Frei, dando origen al Movimiento Campesino Independiente, MCI, en septiembre de 1964. Al promulgarse la Ley 15.250 en 1967 se constituirían como Federación Sargento Candelaria de la Provincia de Santiago.

La **Confederación Ranquil** era la sucesora de la Federación Nacional Campesina e Indígena (FCI), que se había fundado en 1961, a través de la unificación de la Federación de Trabajadores Agrícolas, la Asociación de Agricultores y la Asociación Nacional de Indígenas, todas ellas ligadas a los partidos de izquierda (socialista y comunista) y a la Central Única de Trabajadores (CUT), y con largas tradiciones de lucha social. En general son críticas de las organizaciones que provienen de la Iglesia, acusándolas de derechistas y agentes del imperialismo norteamericano, aunque si las circunstancias lo requieren no se niegan a cooperar con ellos<sup>72</sup>.

Finalmente, la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas **El Triunfo Campesino**, la más numerosa en socios en esos años, fue resultado directo de la labor promocional de INDAP, la mayor fuerza en favor de la sindicalización en el campo en este período, según Angell<sup>73</sup>. En efecto, el rol que cumplía INDAP en este ámbito era múltiple: promoción a nivel de base, capacitación de base y de dirigentes, información sobre el contenido de la Ley y el modo de formar sindicatos, asesoría y financiamiento y, en fin, formación misma de los sindicatos. No era por supuesto un rol políticamente neutro; como todas las demás organizaciones, "la Triunfo" tiene un domicilio político, en este caso la Democracia Cristiana y el gobierno.

---

71 El IER había nacido con la misión de educar a los campesinos y sus líderes de acuerdo a los principios del catolicismo, para contrarrestar lo que la Iglesia percibía como penetración de "influencias externas", fundamentalmente partidos marxistas y evangélicos. El Instituto disponía de una amplia oferta de servicios a los campesinos, como cursos de diversas materias, incluyendo técnicas agrícolas, servicios de asesoría técnica a los productores, desarrollo de la comunidad y probablemente su función prioritaria, la formación de líderes campesinos católicos.

72 Angell, 1974:262

73 Ídem:265

**Orlando Céspedes, dirigente de la Triunfo Campesino<sup>74</sup>:**

*“En 1967, teníamos alrededor de 80 mil socios desde Copiapó hasta Punta Arenas. ¿Por qué fuimos la más grande? Nos decían que éramos los regalos del Gobierno porque nos había organizado INDAP. Había una Confederación más antigua, “LA LIBERTAD”, también ligada al Gobierno y estaba la “RANQUIL” de carácter comunista. Las diferencias fueron que La Libertad nace al alero de la Iglesia católica. En la “RANQUIL” había muchas diferencias internas entre comunistas y socialistas. Estaba la PAU, Provincias Agrarias Unidas, pero era de derecha y nace en tiempos de Pinochet”.*

**| CUADRO 10. |**

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE SOCIOS A NIVEL DE CONFEDERACIONES CAMPESINAS. 1965-1970

CONFEDERACIÓN	1968	1969	1970
<b>Libertad</b>	17.421	23.204	29.132
<b>Ranquil</b>	18.253	30.912	43.867
<b>Triunfo</b>	39.288	47.510	64.003
<b>Otros (*)</b>	1.394	2.098	3.473

FUENTE: TINSMAN, 2009:313

(\*) Federaciones Sargento Candelaria y Provincias Agrarias Unidas

**Pedro Minai, dirigente de la Confederación Libertad<sup>75</sup>:**

*“Yo empecé a participar de la UCC y de la ANOC desde los 16 años, más menos. Dentro de ellas nos daban cursos de capacitación. A través de la Iglesia nos estaban agrupando. En 1962 más o menos, existían dos instancias que eran promovidas por la Iglesia católica: la Unión Campesina Cristiana (UCC), que por gestión del Padre Hurtado creó un Departamento en la Acción Sindical Campesina (ASICH), y también estaba la ANOC”.*

74 En Andreani, 2010:119

75 Ídem:86

Pedro Castañeda, dirigente de la Confederación Ranquil<sup>76</sup>:

*"Antes de esa época fuimos una organización de hecho, ya que para 1961 se juntó y constituyó la Federación Campesina e Indígena de Chile, que tenía como objetivo organizar a los campesinos y discutir sobre Reforma Agraria; José Campusano, Luis Coce, Avendaño, eran los que dirigían los cursos, los líderes; pero en mayo del año 1968 nos conformamos como RANQUIL. Yo fui Dirigente, participé en tomas de fundos".*



Archivo personal de Jacques Chonchol.

76 Ídem:88

## | 1968: TENSIONES POLÍTICAS Y CAMBIO DE AUTORIDAD |

1968 es un año en que los conflictos internos de la Democracia Cristiana se precipitan; a inicios de ese año, en una Junta Nacional del partido, entonces presidida por el senador Rafael Agustín Gumucio, uno de los líderes del sector “rebelde” y conformada principalmente por dirigentes de esa tendencia, se somete a consideración un voto político que cuestionaba la conducción del gobierno y del Presidente Frei respecto al ritmo y profundidad con que se estaban implementando las reformas propuestas en el programa de la “Revolución en Libertad” -críticas que en todo caso no alcanzaban la política agraria, donde existía un mayor margen de acuerdos- y proponían un “giro” hacia la izquierda en el período que restaba de gobierno.

El diagnóstico y las propuestas contenidas en ese voto se basaban principalmente en el documento elaborado por un equipo presidido por Jacques Chonchol, denominado “Proposiciones para una acción política para el período 1967-1970 de una Vía No Capitalista de Desarrollo”, que planteaba impulsar medidas muchos más profundas en materia de nacionalizaciones y de políticas laborales. En una estrecha votación, tras una dramática intervención del propio Presidente Frei, de 237 contra 235, el voto sería rechazado, lo que genera la renuncia completa de la directiva. Comenzaba entonces el proceso que llevaría a la fracción rebelde a abandonar el partido y conformar una nueva organización, el MAPU, lo que se concretaría en mayo de 1969<sup>77</sup>.

Ya rotos los lazos con el sector oficialista y por ende con el presidente Frei, Jacques Chonchol debe abandonar INDAP, lo que ocurre en noviembre de 1968, lo mismo que harán en las siguientes semanas sus camaradas “rebeldes” que trabajaban en la institución, como el sociólogo Rodrigo Ambrosio, entonces presidente de la Juventud Demócrata Cristiana y unos años después líder del MAPU<sup>78</sup> y Jaime Gazmuri, ingeniero agrónomo y estrecho colaborador de Ambrosio.

### Jacques Chonchol

*“Entonces hubo una junta en Peñaflo, del partido. Entonces en esa junta Frei habló, después hablaron todos los demás, yo estaba presente, era uno de los que participaban. Y había toda la tendencia de que iban a ganar las posiciones de aquellos que*

<sup>77</sup> Ver Moreno, 2013:353-361

<sup>78</sup> Falleció en un accidente carretero, el 19 de mayo de 1972, a la edad de 31 años.

*querían entenderse con la izquierda. Y Frei volvió en la noche, hizo un segundo discurso, dio vuelta a unos cuantos, y ganó la posición oficialista por 3 votos. Entonces ahí se produjo una gran desilusión entre muchos de los rebeldes y los terceristas dijimos aquí ya no hay nada que hacer, este partido está cada día más... Además curiosamente Tomic también era partidario del entendimiento.*

*Y entonces ahí, como consecuencia de eso, se produjo una gran desilusión, y nos juntamos al día siguiente aquellos que habíamos estado queriendo entendernos con la izquierda, estaba Alberto Jerez me acuerdo, estaba Gumucio, estaba la Juventud, que la dirigía en esa época Rodrigo Ambrosio, estaban varios parlamentarios, y dijimos aquí no hay nada que hacer, tenemos que crear algo para entendernos con la izquierda. Y ahí nos salimos del partido y se formó el MAPU, cuyo nombre era Movimiento de Acción Popular Unitaria, no tenía nada que ver con la cosa indígena, era pura coincidencia lo de MAPU, para poder entendernos con la izquierda. Y ahí yo le presenté mi renuncia a Frei, a fines del 68, no recuerdo exactamente".*

En El Mercurio del 12 de noviembre de 1968, bajo el título "S.E. Aceptó Renuncia del Vicepresidente de INDAP", señala: *"El Presidente de la República, Eduardo Frei, aceptó la renuncia que de su cargo le presentó el Vicepresidente ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, Jacques Chonchol. La dimisión, que fue entregada ayer al Jefe del Estado es fundamentada por Chonchol en la falta de comprensión que ha encontrado en algunos sectores de Gobierno, lo que le ha creado la imposibilidad de seguir en su trabajo con eficacia".*

Más adelante reproduce la carta en que Chonchol presenta la renuncia. En uno de sus párrafos señala: *"Durante mi colaboración a su gobierno he procurado siempre conciliar la lealtad que le debía a Ud. como Presidente, por ocupar un cargo de su confianza, con la lealtad a mis ideas. Esto me condujo en varias oportunidades a expresar mis puntos de vista en el seno de los organismos de nuestro partido. A veces ello me trajo incomprendiones y malentendidos. Sin embargo, de su parte encontré siempre apoyo, lo que le agradezco muy sinceramente. Desgraciadamente, esa comprensión no la hallé en todos los sectores del Gobierno, lo que me ha creado la imposibilidad de seguir en mi trabajo con eficacia. Quiero reconocer sí, junto al suyo, el apoyo permanente del Ministro de Agricultura, don Hugo Trivelli.*

De modo tal que el cargo de Vicepresidente había quedado vacante, y el nombramiento del sucesor no sería fácil porque, en un ambiente políticamente crispado al interior de la DC y del propio INDAP, donde la saliente autoridad mantenía una alta adhesión, resultaba casi imposible encontrar a alguien que concitara un mínimo consenso; por el contrario, los nombres que surgían eran vetados por uno u otro sector. La “búsqueda” estaba a cargo del ministerio del Interior, cuya cabeza, Edmundo Pérez Zujovic, era muy cercano a Frei y por lo tanto un celoso defensor de las lealtades con el Presidente.

Finalmente, en una reunión de todos los jefes de servicio del Ministerio de Agricultura, Rafael Moreno propone el nombre de Luis Marambio Canales, un joven agrónomo (28 años) que entonces trabajaba en la recién creada Oficina de Planificación Agrícola; un nombre, por fin, que generaba acuerdo. El 18 de noviembre de 1968 asume la Vicepresidencia de INDAP.

### **Luis Marambio, Vicepresidente de INDAP 1968**

*“Estábamos haciendo el Plan de Desarrollo Agropecuario en ODEPA. Entonces ahí se produce la ida de Jacques y comienzan a ofrecer el cargo. Renunciaron todos los directores regionales del INDAP y no aceptaban a nadie. Fueron como 2 o 3... Una papa caliente... tomado por los funcionarios. Se produce la renuncia de Jacques y no hay reemplazante. (En realidad) hay reemplazante, pero no los aceptan... (se organiza) una reunión con todos los jefes de servicio y (se acuerda) “que no se levante la sesión hasta que esté el nombre”... tipo 11 de la mañana Moreno dice: bueno, cuál es el problema de que Lucho Marambio sea el Director Nacional [el cargo en realidad se denominaba Vicepresidente. NdA]... Entonces Trivelli dice: “el problema es que “Lucho Marambio se va dentro de 20 días a Francia a estudiar”. Yo tenía mi beca... “Esto es un compromiso y aquí salió mi nombre y yo voy a respetar ese compromiso. Arreglaremos mi beca. No sé cómo lo haremos”. Entonces está todo en orden. Todos estuvieron de acuerdo (...) Trivelli se fue a ver a Frei y me llamaron a los cinco minutos; (el Presidente me dice) mira Lucho, me han dado tu nombre, yo estoy de acuerdo. Pero tenemos el cincuenta por ciento del OK, el otro cincuenta por ciento es el partido. Ya hablé con Renán [Fuentealba, presidente del Partido]. Tu tema se trataría a la noche... Aprobaron mi nombre y me dijeron que al próximo día me instauraban en el INDAP. Llego a las 9 de la mañana al INDAP, solo y ahí voy viendo...”*

Así lo informa El Mercurio, el 19 de noviembre de 1968:

*“Nuevo Vicepresidente de INDAP Asumió Cargo: Luis Marambio, ex jefe de Planificación del Ministerio de Agricultura, es desde ayer, Vicepresidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agropecuario. El decreto respectivo fue firmado por Frei. Marambio, ingeniero agrónomo de 30 años y con tres y medio de servicios en el Ministerio de Agricultura, reemplazará en el cargo a Jacques Chonchol. (...) Consultado en torno a si continuaría la política de su antecesor, Jacques Chonchol, escabulló la respuesta, limitándose a señalar que “proseguiría y acentuaría la línea del Gobierno en materia de desarrollo y promoción campesina” (...) La directiva del Partido Demócrata Cristiano se entrevistó ayer con el Presidente de la República, con quien conversó sobre la designación del nuevo vicepresidente de INDAP y el desarrollo del proceso de reforma agraria. Según la versión posterior del presidente del partido de Gobierno, senador Renán Fuentealba, hubo acuerdo sobre la persona propuesta como sucesor de Chonchol”.*

No obstante, las tensiones internas continuaban, ya no solo por razones políticas sino también gremiales, debiendo enfrentar la nueva autoridad incluso un paro del personal por exigencias laborales. Al cabo de tan solo siete meses en el cargo, en junio de 1969, Luis Marambio renunciaría y sería reemplazado en el acto por Roberto Infante, quien se desempeñaba hasta ese momento como Vicepresidente del Banco del Estado, y que se mantendría en el cargo por los 18 meses que faltaban hasta el término del gobierno.



Primer Congreso de profesionales INDAP, Santiago, octubre de 1969.

## **ALLENDE Y LA UNIDAD POPULAR (1970-1973): ENTRE LA ESPERANZA Y LA TRAGEDIA**

Salvador Allende Gossens, candidato de la Unidad Popular, coalición de partidos de izquierda (Socialista, Comunista, Radical, MAPU y Acción Popular Independiente, a los que se agregaría al año siguiente la Izquierda Cristiana), en su cuarto intento, ganó las elecciones presidenciales del 4 septiembre de 1970 con un 36,6 % de los votos, seguido por el representante de la derecha, el expresidente Jorge Alessandri Rodríguez, con un 35,3 % y, en tercer lugar, el demócratacristiano Radomiro Tomic Romero, con 28,1 %.

Lo que ocurrió en esa elección tuvo resonancia mundial; en plena guerra fría y en una situación inédita, un candidato socialista marxista -y también masón- accedía al gobierno a través de las urnas, con un programa de reformas profundas, que se proponía iniciar una transición al socialismo, pero en forma pacífica y en el marco de la constitución y las leyes vigentes. La así llamada “vía chilena al socialismo” o, en la célebre frase del propio Allende, “revolución con olor a empanadas y vino tinto”, aparecía así como una propuesta alternativa a la vía armada que representaba Fidel Castro, Ernesto “Che” Guevara y los “barbudos” que los acompañaron en la Cuba revolucionaria.

Fue uno de los períodos más intensos en la historia nacional; tras un primer año muy exitoso, tanto en el plano económico como electoral, hacia mediados de 1972 el país se encontraba en una profunda crisis económica y la sociedad extremadamente polarizada. Políticamente Allende se enfrentaba

a una oposición que incluía a la Democracia Cristiana y al derechista Partido Nacional, que en 1972 se unirían para conformar la Confederación de la Democracia (CODE), cuya política se hacía cada vez más intransigente, a lo que se sumaba una extrema derecha abiertamente subversiva, que buscaba acabar con el gobierno a través de la violencia y el sabotaje.

También por su flanco izquierdo el presidente enfrentaba presiones y desbordes; sectores de dentro y fuera del gobierno más radicalizados -MIR, MAPU, parte del Partido Socialista- exigían "avanzar sin transar", más allá de lo que era el programa de gobierno y lo que la propia legalidad vigente soportaba. Socialmente el gobierno recibía un sólido apoyo popular, que le otorgó un sorprendente 44% de los votos en las parlamentarias de 1973; pero también un amplio rechazo, en muchos casos producto del temor y la incertidumbre, principalmente de sectores medios y altos, pero también populares, que en definitiva expresaban una mayoría electoral. Como bien sabemos los chilenos, el proceso concluiría de forma violenta y trágica.

El programa o estrategia agraria, por su parte, se entendía como un componente simultáneo y complementario con el proceso de transformaciones generales de la sociedad chilena, que se proponía realizar el gobierno de la Unidad Popular, es decir la transición hacia una sociedad y una economía socialista. Entre sus prioridades estaba concluir lo más rápidamente posible la transformación de la estructura agraria y elevar el nivel de participación del campesinado en ese proceso.

Como todo proceso social de envergadura, el de las transformaciones agrarias durante el período de la Unidad Popular tuvo aciertos y errores, luces y sombras, así como también resultados no esperados, en parte por la complejidad y velocidad que adquirió el proceso, y la consecuente imposibilidad de la reflexión serena, y en parte también por diagnósticos equivocados o extremadamente ideologizados.

El clima general en el país y en el campo era de extrema tensión y creciente violencia. La acción de la oposición resultaba cada vez más inflexible; la Democracia Cristiana, cuya ley de reforma agraria seguía vigente, y las organizaciones que le eran afines, particularmente la Confederación Sindical El Triunfo Campesino, rechazaban cada acción del gobierno como estatista y colectivista; el bloque agrario conservador -SNA, partidos de derecha y prensa afín- después de un comienzo dialogante, comenzaría por acusar al gobierno de actuar al margen de la legalidad y desde 1972 se alinearía con otros gremios en su ofensiva contra el gobierno; sería un activo sector en el "paro de octubre", que buscaba la caída del gobierno y su ala más extrema desataba la violencia armada y el boicot en campos y pueblos a lo largo del país.

También la polarización al interior de la Unidad popular y en general en la izquierda, a un punto prácticamente de quiebre, entre el “polo revolucionario” y el sector “reformista”, éste más afín a las posiciones que defendía el presidente Allende, terminaría por afectar irremediamente la consistencia política del gobierno en general, y la del proceso agrario en particular.

Veamos a grandes rasgos cómo fue desenvolviéndose el proceso durante los 35 meses que alcanzó a existir.



Presidente Allende y campesinos. Fotografía de Luis Arnés.

## EXPROPIACIONES Y TRANSFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA AGRARIA

El programa establecía como uno de sus objetivos centrales concluir con el proceso de transformación de la estructura agraria, lo que significaba expropiar todos los predios mayores de 80 hectáreas de riego básico (HRB), que era el tope legal, a lo que se agregaban los predios abandonados de cualquier tamaño y los predios mayores de 40 HRB mal explotados, todo lo cual realizaría con arreglo a la legislación vigente, es decir la Ley 16.640.

Imprimiendo al proceso expropiatorio un ritmo vertiginoso, este objetivo sería prácticamente alcanzado a mediados de 1972, es decir en un lapso de año y medio. Vale la pena recordar que entre 1965 y 1970 se habían expropiado unos 1.400 predios (30% del universo), con una superficie de 3,5 millones de hectáreas (40%); ahora, entre 1971 y mediados de 1973, se expropiarían 4.400 predios (70%) con 6,6 millones de hectáreas (60%)<sup>79</sup>.

Así, en alrededor de siete años se transformó de modo radical la estructura de la propiedad agraria en el país: los predios expropiados, que de acuerdo a la ley eran los de una superficie mayor a las 80 HRB, habían pasado mayoritariamente a propiedad del Estado y se encontraban bajo las diversas modalidades de transición a su asignación definitiva, lo que representaba un 35% de la tierra, si bien incluía también las reservas que habían retenido los anteriores propietarios. Los minifundistas, de menos de 5HRB y pequeños agricultores (5 a 20HRB), que no habían sufrido mayores modificaciones durante el proceso de reforma agraria, representaban ahora un 9,7 y un 13,1% de la superficie total, respectivamente; y los predios medianos, entre 20 y 80HRB, habían aumentado significativamente, pasando de un 22 a un 39% (Cuadro 11).

#### | CUADRO 11. |

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE PROPIEDAD DE LA TIERRA 1965 - 1972  
(% POR ESTRATOS)

ESTRATOS (HRB)	NÚMERO PREDIOS		SUPERFICIE	
	1965	1972 (JUNIO)	1965	1972 (JUNIO)
Minifundio (- de 5)	81,4%	79,3%	9,7%	9,7%
Pequeña agricultura (5 a 20)	11,5%	11,3%	12,7%	13,1%
Mediana agricultura (20 a 80)	5,0%	7,4%	22,2%	39,0%
Latifundio (según ley 16.640: + de 80)	2,1%	0,1%	55,4%	2,9%
Sector reformado	0	1,9%	0	35,4%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Barraclough y Fernández, 1974:38

79 Huerta, 1989:323; Barraclough y Fernández, 1974:75

## LAS MODALIDADES DE ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA DE LAS TIERRAS EXPROPIADAS

Un segundo aspecto programático decía relación con el destino y las modalidades de explotación de las tierras expropiadas; como lo establecía la ley, y al igual que en el período anterior, cabía distinguir un período de transición, de hasta cinco años, y la o las formas definitivas de tenencia que adoptarían esos predios.

Respecto a la modalidad transicional, el gobierno de la Unidad Popular propuso un modelo alternativo a los asentamientos campesinos, los denominados “Centros de Reforma Agraria”, CERA’s, que se diferenciaban por una parte en que agrupaban a dos o más predios reformados y por otra su mayor amplitud en cuanto a membrecía. Eso significaba que podían incorporarse todos los mayores de 16 años que trabajaran o hubieran trabajado en cualquier condición en el predio, por ejemplo como obligados o “afuerinos”, lo que abría la posibilidad de incorporar a mujeres, hijos y parientes de los “jefes de familia”, que en el asentamiento eran los únicos titulares.

Se definía además, para los casos en que no existían condiciones materiales o de capacidades de gestión o de “conciencia campesina”, una etapa previa de aprendizaje, en sociedad con la CORA, denominada Comité Campesino<sup>80</sup>.

Por último, estaba previsto también para un conjunto de predios especializados, “de alta concentración de capital y tecnologías”, como era el caso de las “estancias ganaderas de Magallanes, los planteles de reproductores finos, los huertos frutales de alta productividad y los viñedos industrializados”, mantener su condición de empresa estatal, los así llamados Centros de Producción o CEPRO’s<sup>81</sup>.

El debate en cuanto a las modalidades definitivas de asignación de la tierra, una vez concluida la etapa transicional, estaba fuertemente influido por las posiciones político-ideológicas más amplias que pugnaban por imponerse en la alianza gubernamental, y no alcanzarían a zanjarse. En términos generales se pensaba en dos grandes alternativas: una privada pero de tipo cooperativa y una estatal, como los Centros de Producción.

En la práctica, durante los tres años del gobierno, las diversas modalidades transicionales -Asentamientos, CERA’s, Comités Campesinos y Centros de Producción- terminarían siendo bastante semejantes, ya que en todos los

---

80 Ídem:27, 28

81 Ídem:27

casos se buscaba combinar una gestión técnica y financiera estatal con formas de participación y "control social" por parte de los campesinos. Y en todos los casos también se trataba de una estructura "híbrida", que combinaba por una parte una empresa colectiva, fuertemente asistida técnica y financieramente por el sector público, y por otra un conjunto de pequeñas unidades productivas privadas -casa y huerto- a las que toda familia campesina adscrita al sistema tenía derecho.

Ese doble carácter sería uno de los aspectos más desconcertantes y tal vez frustrantes para quienes dirigían el proceso reformista durante el periodo, en particular de quienes impulsaban formas colectivas de trabajo de la tierra, que eran ideológicamente más consistentes con el proyecto de sociedad que se impulsaba.

Lo que ocurrió, por el contrario, fue que frente a la disyuntiva de "adónde poner las fichas", los campesinos "reformados" optarían por priorizar el trabajo en su pequeña propiedad, que replicaba y mantenía la denominación de "goce" y de "talaje" que había sido parte de su "derecho" como inquilinos; con el agravante de que esas pequeñas propiedades eran ahora subsidiadas -en materia de insumos y equipos- por la unidad mayor colectiva. Desde el punto de vista del diagnóstico y de la política agraria oficial, esa preferencia fue vista como la encarnación de valores individualistas y como un retroceso a prácticas patronales que se creían superadas.

## LOS CONCEJOS CAMPESINOS

El programa agrario de la Unidad Popular, uno de cuyos ejes era la participación campesina, propuso la constitución de "Concejos Campesinos"<sup>82</sup>, a nivel comunal, provincial y nacional, que consistían en un espacio de integración de los representantes de las diversas organizaciones e identidades campesinas, es decir asalariados, pequeños agricultores y minifundistas y sector reformado. Su tarea fundamental era incidir en los distintos niveles en las políticas que les eran atingentes, como los planes de desarrollo rural y de producción agropecuaria, incluyendo crédito y comercialización, y la reforma agraria, y también las políticas sociales, laborales y de infraestructura.

---

82 Existe aquí una sutileza idiomática que puede inducir a error. En el idioma español existen dos palabras: "concejo" y "consejo", que tienden a describir acciones parecidas. El concejo es descrito por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua como sinónimo de Ayuntamiento o Municipio, en tanto que consejo es descrito por el mismo Diccionario como "órgano colegiado con la función de informar al gobierno o a la administración sobre determinada materia". La organización campesina que se constituyó en la época, de la que trata esta sección, fueron Concejos Campesinos (con "c").

Como ocurrió con prácticamente todas las políticas durante el período, en la conformación de los Concejos se enfrentaron desde el principio dos visiones ideológicas en pugna acerca del rol que debían jugar y la forma de elegir a los representantes.

Una parte de la Unidad Popular, sobre todo comunistas y sectores socialistas, junto a las organizaciones campesinas que le eran afines, y también la Democracia Cristiana, en la oposición, especialmente “su” Confederación Sindical, El Triunfo Campesino, concebían los Concejos como una coordinación de las organizaciones campesinas pre-existentes, es decir sindicatos, cooperativas, asentamientos, etc., en sus niveles comunales, provinciales y nacional, que era por lo demás lo que indicaba el marco legal.

La otra modalidad, sostenida y promovida por la izquierda más radical, sobre todo el MIR, a través de su “frente de masas” Movimiento Campesino Revolucionario, MCR, así como sectores del MAPU y del ala más a la izquierda del Partido Socialista, adquiriría mucha fuerza en un sector de las comunidades mapuche de la provincia de Cautín. Esa posición enfatizaba el carácter de poder popular de los concejos, alternativo a la institucionalidad del “Estado burgués”, y en la construcción “desde la base”, es decir a través de delegados elegidos directa y democráticamente por asambleas campesinas locales.

Finalmente se crearían también algunos concejos que combinaban ambos tipos de representación, la de las organizaciones preexistentes y desde la base, los que fueron denominados “concejos ampliados”.

Los concejos comenzaron a formarse prácticamente desde el inicio del gobierno popular, a partir de la promulgación del decreto 481 en diciembre de 1970, pero su implantación a nivel comunal y provincial fue muy desigual a lo largo del país: con mucha fuerza en la zona sur, como se vio, con “epicentro” en Cautín, y mucho más débiles o inexistentes en la zona central.

De los escasos datos de los que se dispone sobre la participación y el alcance de los concejos comunales, hasta abril de 1972 se habían conformado 186 en igual número de comunas a lo largo del país, de los cuales un 63% correspondían a los que se acogían al decreto 481, un 25% ampliados y solo un 12% por la base<sup>83</sup>, pero no sabemos el número de participantes en cada caso, el tipo de actividades que desarrollaban ni del nivel de participación y movilización que desplegaban.

---

83 Ídem:203

## LAS "TOMAS"

Durante el período de la Unidad Popular se produce un extraordinario auge de la tomas campesinas de fundos, especialmente en la zona sur del país; no se trataba de un forma de presión completamente desconocida, como se aprecia en el Cuadro 12, pero hasta 1968 habían sido muy infrecuentes, entre otras cosas porque no era política del gobierno demócratacristiano tolerarlas, sino por el contrario "predio tomado no será expropiado"<sup>84</sup>, aunque ya durante 1969 habían aumentado significativamente.

### | CUADRO 12. |

EVOLUCIÓN DE LAS TOMAS DE TIERRAS (1967-1970)

AÑO	1967	1968	1969	1970	1971	1972 (*)
N° de tomas	9	26	148	456	1.278	1.228

FUENTE: Barraclough y Fernández, 1974:196 y Huerta, 1989:337

(\*) Cifra estimativa

Si bien la política del nuevo gobierno tampoco las favorecía, no había disposición a utilizar la fuerza pública para desalojarlas. El campesinado más organizado y decidido se sintió liberado, se acabó la paciencia con el ritmo del proceso institucional y emprendió la lucha directa por la tierra. Fueron siglos de frustraciones y resentimientos acumulados por la explotación de los terratenientes, lo que llevó a los campesinos a adoptar esa forma de lucha en ese momento, dicen Kay y Seibert<sup>85</sup>; "se abrieron las compuertas de la explotación servil de siglos en el campo chileno", señala Bengoa, para quien se trató de un masivo despertar, una revuelta campesina<sup>86</sup>.

El fenómeno había comenzado a manifestarse precisamente durante los últimos meses de 1970, a partir del triunfo electoral de la Unidad Popular; en ese período se producen 35 tomas en Cautín, 24 en Valdivia, 24 en Osorno y 20 en Llanquihue; el foco "mediático", sin embargo, se pondría en Cautín, donde la movilización era predominantemente de campesinos mapuches, que reivindicaban tierras históricamente usurpadas, y en muchas ocasiones iban acompañadas de "corridas de cerco"; de ahí que el episodio sería conocido como el "Cautinazo". Luego, en 1971, se llegaría a

84 Kay y Seibert, 1975:91

85 Kay y Seibert, 1975:91

86 Bengoa, 2016:64

1.278 tomas y se estima que en 1972 se llegó a una cifra similar, ya no solo en las provincias sureñas, sino que a lo largo del país agrario<sup>87</sup>.

Este ciclo de tomas no solo se hizo más frecuente, si no también fue cambiando en sus características más fundamentales. Hasta la década anterior, se trataba fundamentalmente de una forma de presión para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, y no duraban más de dos días (muchas veces solo algunas horas). Si bien una proporción de las tomas (36%) mantuvo los objetivos económicos durante 1971, el 37% tuvo por objeto presionar por la expropiación de la tierra, y además comenzaron a producirse tomas de solidaridad con otros fundos más o menos cercanos (12%). Las tomas se hicieron también más largas, llegando a durar hasta varios meses, situación en gran parte favorecida por la política de mayor tolerancia, no-represión y negociación que adoptó el gobierno esos años<sup>88</sup>.



Archivo personal de Jacques Chonchol.

87 Barraclough y Fernández, 1974:197

88 Ídem

## | LA IMPROBABLE LLEGADA DE ADRIÁN VÁSQUEZ A LA VICEPRESIDENCIA DE INDAP |

El Mercurio del 20 de junio de 1969 titula: HALLAZGO DE ARMAS Y MATERIAL EXPLOSIVO EN EL CAJÓN DEL MAIPO. Guayacán. "En una casa de veraneo situada en El Nosedal, la policía de Investigaciones encontró material explosivo, bombas molotov en forma de cohetes, dos revólveres, un rifle "winchester", folletos, cuadernos explicativos con fórmulas para fabricar bombas y efectuar ataques, otros libros y objetos de índole guerrillera". Explica más adelante que la denuncia había sido hecha por el industrial Fernando Arrau, vecino del sector, alertado por el cuidador Rufino Barrueto, quien había observado un grupo de 10 a 12 sujetos, entre ellos una mujer, que tapaban las ventanas con papeles y "solo salían para ir a comprar pan". Agregó eso sí que en realidad nunca escuchó explosiones.

Cabe consignar que dos semanas antes, un incidente político policial había causado un fuerte impacto público y mediático: en Concepción el periodista Hernán Osses, director del diario Noticias de la Tarde de Talcahuano, había sido secuestrado, golpeado, desnudado y posteriormente dejado en el interior de la Universidad de Concepción. Los medios de prensa de derecha atribuían la autoría al MIR, que era muy fuerte en esa región, organización que rechazaba categóricamente esa acusación. Se sumaba también el que unos días antes se había realizado una manifestación con piedras y bombas molotov contra El Mercurio de Valparaíso, de modo que estaba en el ambiente, alentada por "el decano" de la prensa nacional, la idea de una escalada de violencia de izquierda.

El 24 de junio, es decir cuatro días después del allanamiento, nuevamente El Mercurio informaba de un allanamiento a la sede del Instituto de Capacitación e Investigación, ICIRA, el que había dado como resultado "la incautación de una gran cantidad de documentos considerados por la policía como 'altamente esclarecedores y muy importantes para la identificación de los grupos subversivos'". Agregaba el reportaje que además se había intentado detener al ingeniero agrónomo Adrián Vásquez Cerda, el que "de acuerdo a contratos de arrendamiento, aparece estrechamente vinculado" a las actividades subversivas que se estaban investigando.

Al día siguiente, miércoles 25 de junio de 1969, el tema del allanamiento a las dependencias de ICIRA llegaba al Senado de la República. Manifestando su preocupación por la situación, el Senador democratacristiano Renán Fuentealba expresaba lo siguiente:

*“Distraeré por algunos minutos la atención del Senado para referirme a un hecho (...) que, a mi juicio, está ocasionando, o puede ocasionar, un perjuicio injusto a una institución respetable, de carácter internacional, con motivo de órdenes dictadas por el Ministro sumariante señor Rubén Galecio en el proceso que instruye -entiendo que por denuncia del Gobierno- a raíz de haberse encontrado algunos elementos que se supone constituirían armas destinadas a organizar una subversión dentro del país, en la localidad de El Nosedal, en San José de Maipo.*

*Hace dos días, el 23 del presente, la policía de Investigaciones, por orden de ese Ministro, se trasladó al local de ICIRA, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, que es un proyecto de las Naciones Unidas y que surgió de un acuerdo con el Gobierno de Chile, por intermedio de la FAO. En las oficinas de ese organismo trabaja el ingeniero agrónomo don Adrián Vásquez Cerda, a quien se sindicó como presunto director de una escuela de guerrilleros que existiría en El Nosedal, localidad ubicada en el Cajón del Maipo.*

*(...) Tengo a la vista el acta de allanamiento levantada por dicho funcionario (...) En ella se expresa (que) “Se procede a retirar de la oficina número 42 de ICIRA, ubicada en calle Arturo Claro N° 1468, las siguientes especies:*

*“4 Tacos calendario con los números G-46-002-62; G-38-002-55; G-37-003-54; s/Ñ°.*

*“1 Caja con diapositivas.*

*“1 Plano aerofotogramétrico (Fundo Cachimué).*

*“1 Carpeta con documentos diversos.”*

*A mi juicio, las especies enumeradas en el acta de ninguna manera pueden considerarse -por lo menos a primera vista- como indicios de que en la oficina de dicho ingeniero agrónomo pudieran existir elementos que lo sindicaran como guerrillero o director de una escuela de guerrilleros... francamente, no presentan ninguna característica que dé base para suponer que (...) el señor Adrián Vásquez Cerda haya convertido dichas oficinas en una central de guerrillas en el país, o, por lo menos, en Santiago”.*

La ironía del Senador, sin embargo, no sería compartida por el Ministro Sumariante Rubén Galecio, quien dictó orden de detención del agrónomo Vásquez, que sería encausado por la Ley de Seguridad Interior del Estado, cuya consecuencia inmediata serían dos meses de detención e incomunicación. El caso quedaría registrado en la memoria colectiva como "la escuela de guerrillas del Cajón del Maipo" o "de Guayacán".

¿Qué había ocurrido? ¿Existió efectivamente una escuela de guerrillas en el Cajón del Maipo? ¿Era el agrónomo de ICIRA un líder subversivo? Adrián Vásquez, quien vive hace cuarenta años en México, país donde debió exiliarse tras el golpe militar, recuerda aquel episodio de su vida y de la historia del país como un tremendo equívoco, que sin embargo le había costado muy caro.

Vasquez había estudiado Agronomía en la Universidad de Chile, y se había especializado en economía agraria y administración rural. Tras egresar, su primer trabajo había sido en el Departamento de Economía Agraria del Ministerio de Agricultura, bajo la jefatura de Jacques Chonchol; luego había pasado a IANSA y a mediados de los años sesenta había llegado a ICIRA, cuando ese Instituto recién se consolidaba. También había realizado estudios de posgrado en California, Estados Unidos. Militaba en el Partido Socialista desde muy joven.

Los hechos en el cajón del Maipo se habían gestado cuando un correligionario suyo de ICIRA le había solicitado poner su nombre en el contrato de arrendamiento de la -fatídica- casa de El Nosedal, que sería usada para actividades de capacitación sindical campesina del partido. Era un acto aparentemente banal, una simple colaboración con una actividad partidaria que no tenía mayor importancia. *"Lo que pasa es que yo era funcionario de ICIRA. ... La casa era vecina con otra casa en la cual había un amigo íntimo de Pérez Zujovic, el Ministro del Interior, y le dijo 'fíjate que en esa casa están pasando cosas raras'".*

Adrián Vásquez nunca estuvo en esa casa y por lo tanto tampoco había participado en ninguna actividad que allí se hubiera realizado, y en el momento en que había estallado el escándalo, él se encontraba en el exterior, en misión oficial. La acusación sin embargo era tan grave que se le había aplicado la Ley de Seguridad Interior del Estado, lo que le costaría dos meses de detención e incomunicación. En breve plazo la Corte de Apelaciones lo condenó a un año de relegación en Castro, sentencia que, contra su opinión, fue apelada por su abogado defensor; entonces la Corte Suprema cambió la sentencia de primera instancia por idos años de pena de cárcel!

Eran los últimos meses de campaña presidencial y Vásquez, que estaba plenamente comprometido con la candidatura de Allende, debía ingresar a la cárcel. “En esas circunstancias”, señala, “yo me escapé... entré en la clandestinidad...” En efecto, mientras Allende y la Unidad Popular lograban el histórico triunfo de septiembre de 1970, Adrián Vásquez, el agrónomo de ICIRA y director de una escuela de guerrillas en el Cajón del Maipo, según la prensa de derecha, se sumergía en la clandestinidad.

El 4 de noviembre de 1970 Allende asumía la presidencia y nombraba a Jacques Chonchol como Ministro de Agricultura; unos días antes, el presidente se había comunicado, a través de terceras personas, con Adrián Vásquez, a quien conocía personalmente hacía muchos años, para ofrecerle la Vicepresidencia de INDAP. ¿No había impedimento legal? “¡Todos los impedimentos!” señala Vásquez, y de hecho la Contraloría rechazó el nombramiento. Era al menos una situación curiosa: el Presidente de la República había nombrado como jefe de un importante servicio del Ministerio de Agricultura, y este había asumido de hecho, a una persona que se encontraba “prófugo de la justicia”, al igual que el Doctor Richard Kimble de la serie “El Fugitivo” de moda en aquella época, “por un crimen que no había cometido”.

La solución jurídica era simple y no tardaría más de dos semanas en aplicarse: bastaba con que el gobierno, que era el querellante en la causa, se desistiera de la querrela por Ley de Seguridad Interior del Estado. Fue precisamente lo que ocurrió, de modo que el 17 de noviembre de 1970 Adrián Vásquez Cerda asumía oficialmente como el flamante Vicepresidente de INDAP.

## | CREANDO PODER POPULAR |

El quehacer institucional durante el gobierno de la UP correría por dos carriles paralelos, si bien puntualmente, en algunas zonas, se integrarían. Por una parte, la labor tradicional en el campo, es decir la asistencia técnica y el crédito a los pequeños productores, privilegiando siempre los comités de pequeños productores y las cooperativas, si bien durante este período se ampliaría también al sector reformado, en colaboración con la CORA. En 1971 INDAP atendía unos 115.000 pequeños agricultores.

También la labor de promoción y capacitación sindical continuaría siendo una parte importante de su quehacer habitual, solo que el discurso institucional, acorde con el período, se haría más radical. Concebida como capacitación socialista, "instrumento de consolidación revolucionaria de las clases trabajadoras", se entendía que "las relaciones educativas son de igualdad, en las que el capacitador es solo un compañero de mayor experiencia"<sup>89</sup>.

El "otro" INDAP del período, que era el que concebía Adrián Vásquez, como autoridad máxima, junto a sus colaboradores más cercanos, buscaba estar en la primera línea de las luchas sociales y políticas del campesinado, en un momento en que el proceso de reforma agraria avanzaba vertiginosamente. La tarea central del período, el que le daría el sello de identidad al INDAP "Vasquista", sería el impulso a los Concejos Campesinos.

Como se vio en la introducción a esta sección, los Concejos Campesinos, creados por la vía administrativa al inicio del gobierno, fueron un factor de tensión, no solo entre gobierno y oposición, o gobierno y sector latifundista, sino también al interior del propio bloque político gubernamental. No se trataba de diferencias entre un sector que quería y otro que se oponía a esta modalidad de participación campesina. En eso había acuerdo. La línea divisoria estaba en la definición de sus alcances y orgánica: cuál era su estatuto, cómo se organizaban y como debían elegirse sus representantes.

Para el sector más moderado y legalista -el Partido Comunista, una parte de socialistas y MAPU- los Concejos debían representar una forma institucionalizada de coordinar en los territorios a las organizaciones tradicionales (formales) del campesinado, es decir sindicatos, federaciones y confederaciones nacionales, donde concurría el sector público para establecer las coordinaciones necesarias. Así era por lo demás lo que establecía el decreto que le había dado existencia legal.

---

89 INDAP, 1972 (s/n)

La otra concepción en pugna, a la que adhería Adrián Vásquez, y por extensión el INDAP, impulsada por la llamada izquierda revolucionaria (el MIR y el sector más de izquierda de la UP), entendía que los Concejos Campesinos eran –o debían ser– una forma de poder popular, paralelo o por fuera de las estructuras institucionales del Estado. Para que fuera una genuina representación popular, según su concepción, las bases campesinas debían elegir sus delegados en asambleas por territorios, razón por la cual eran denominados “Concejos desde la base”, en contraposición a la delegación de la representación a las organizaciones pre-existentes, que se consideraban capturadas por burocracias sindicales y partidistas.

### **Jacques Chonchol, Ministro de Agricultura de la época<sup>90</sup>**

*... tuvimos una serie de problemas con Vásquez. Con (David) Baytelman<sup>91</sup> nunca tuve problemas, nos entendíamos muy bien. Con los socialistas era la cosa difícil, porque había una línea socialista ultra, que no querían nada de entregarles la tierra a los campesinos, que había que socializar la tierra...*

*... hubo un conflicto cuando creamos los Concejos Campesinos. La idea de los Concejos, que se crearon por decreto presidencial, porque no teníamos mayoría en el Congreso para hacerlo por ley, era que en cada comuna hubiera una representación de todas las organizaciones sociales de la comuna, asentamientos, cooperativas, comunidades, etc., y esa representación discutiera con los funcionarios del Estado lo que tenía que ver con la comuna, la política que había que aplicar ahí.*

*... los socialistas empezaron a pedir que los concejos no se crearan por decreto, sino que por la base. Que se llamara a todos los campesinos de la comuna e hicieran una asamblea, y ahí se eligiera la directiva del concejo. Porque ahí esperaban meter más gente que no podían meter a través de las organizaciones existentes, porque tenían pocos ahí. Y ahí se armó un conflicto comunista socialista, constante.*

---

90 Entrevista con el autor

91 Entonces Vicepresidente de la CORA

*... yo era partidario de las organizaciones existentes. No por la base, porque era un choclón, digamos... Y los socialistas insistían en eso. Y por eso tuvimos bastantes conflictos con los socialistas... (Vásquez) era el vicepresidente ejecutivo (de INDAP) y estaba en esta idea de crear los concejos campesinos por la base, y en la cosa de colectivizar las tierras...*

A inicios del gobierno, como se vio, el Ministerio de Agricultura en pleno, es decir las autoridades de todos los servicios, encabezadas por el ministro Chonchol, se había trasladado a Temuco para hacer frente a la fuerte agitación campesina-mapuche de los meses previos.

Para INDAP, con su dirección nacional presente, se presentaría como el momento exacto para iniciar el trabajo de apoyo a los nacientes Concejos Comunales en la zona, el primero de los cuales se constituiría el 17 de enero de 1971, en la comuna de Lautaro, cuarenta kilómetros al norte de Temuco; y luego, en el mes de marzo, el primer Concejo Provincial del país, el de Cautín.

\* \* \* \*

Adrián Vásquez, vive exiliado en México desde 1974. De paso en Chile, visitó las oficinas centrales de INDAP el 7 de septiembre de 2016, donde lo entrevistamos. Era la primera vez que lo hacía en más de cuarenta años. Emocionado por las circunstancias, nos relata su versión de esta historia.

Cuando el presidente Allende lo nombra Vicepresidente de INDAP, a inicios de noviembre de 1970, en su primera reunión, Vásquez le propuso a Allende establecer una estructura político administrativa que estuviera acorde a los tiempos que corrían, toda vez que la existente era la misma desde los tiempos de la corona española. Un nuevo diseño que tenía que ser de "abajo para arriba". Es la idea germinal de los Concejos Comunales.

Adrián Vásquez señala que en la ocasión el Presidente acogió favorable y entusiastamente su propuesta. Por eso, argumenta, que la tarea de promover los Concejos y apoyarlos en su funcionamiento, pasaría a ser una política oficial del gobierno en general, y por supuesto de INDAP, en particular. "Oficialmente", señala, "por orden del Presidente de la República, que era la autoridad máxima de la República, el INDAP tenía que echar a andar los Concejos y hacerlos funcionar..."

No obstante, acepta que esta temática constituía una línea divisoria en los partidos de gobierno, y que por el mismo motivo, su relación con el ministro de Agricultura, Jacques Chonchol, que no concordaba con su línea política, sería áspera y tensa.

¿Cuál era la actividad que realizaba INDAP en apoyo a los Concejos? Bernardo Aedo, un estrecho colaborador de Adrián Vásquez en Cautín, que tuvo participación directa en esa labor, señala que INDAP ponía a disposición de los Concejos sus programas habituales de crédito, asistencia técnica y capacitación, cuya implementación era discutida y coordinada con los delegados. Ello se hacía extensivo al pool de maquinaria agrícola disponible en las zonas, en virtud de un convenio de colaboración con el Servicio de Equipos Agrícolas Mecanizados, SEAM-CORFO. También se ponía a disposición de los campesinos asesoría técnica especializada en el área administrativa y contable. En suma, todos los programas y recursos de la Institución estaban disponibles para los requerimientos de los Concejos.

\* \* \* \*

En agosto de 1972, Adrián Vásquez es reemplazado por Pedro Hidalgo. Ingeniero agrónomo de la Universidad Austral, su primer trabajo había sido en INDAP, como jefe de Área del Departamento de Puerto Varas, precisamente cuando recién comenzaba su vida institucional. De militancia socialista, al momento de ser nominado Vicepresidente de INDAP, se desempeñaba como director de planificación de la CORA. Alcanzó a ocupar el cargo tan solo seis meses, ya que en marzo del año siguiente el Presidente Allende lo nombraría Ministro de Agricultura.

Al igual que su antecesor, visita la oficina central de INDAP, después de más cuarenta años, si bien había vuelto del exilio, en Colombia y Venezuela, en 1993, radicándose en Talca.

Cuando Allende lo llamó para nombrarlo Vicepresidente, según narra, a él le complicó porque Adrián era su colega, amigo y correligionario. Sin embargo, la situación se había tornado insostenible.

## Pedro Hidalgo, Vicepresidente de INDAP (reemplazó a A. Vásquez)<sup>92</sup>

*"... y empieza la derecha a desprestigiar a Adrián, que era un guerrillero, que tenía a los campesinos armados, y salía en unas fotos con todos los campesinos con picota, una cosa así... además los campesinos marchaban por las calles con unos báculos de coligüe, con un coligüe aquí...!! Revolución, revolución... Se crea un ambiente artificial de revolución. Porque qué iban a hacer los campesinos con coligües... y eso fue un drama".*

Señala que su llegada a INDAP fue compleja, porque sintió un gran rechazo, sobre todo de la gente más cercana a Adrián Vásquez, y en especial en Temuco. "Casi me echaron" dice. Entonces decide hacer una gran asamblea con funcionarios de todo el país... iien el Estadio Chile!! Era para él un todo o nada. Tras su discurso, de más de dos horas, según recuerda, la gente terminó aplaudiéndole, aceptándolo. Había salido airoso de su primera prueba.

*"... (recuerdo) haberles dicho que mi escuela fue la jefatura de área de INDAP... Yo soy uno de ustedes, les decía, yo no vengo de afuera, yo sé cómo se trabajan las áreas en este país, y eso se tergiversó... no le podemos dar armas a un campesino, un coligüe, ¿qué es eso? Y que los campesinos vayan a las pequeñas ciudades con un pañuelo tapándose la cara, haciendo la revolución con la mano".*

Para Hidalgo -quien se autodefine para esa época como un tecnócrata-INDAP debía volver a su esencia, a la misión para la que había nacido, es decir la producción agrícola, sobre todo porque el tema del abastecimiento de alimentos estaba siendo crítico, y el gobierno llamaba a ganar la batalla de la producción. "La gente va a tener que comer pan, va a tener que comer papas, va a tener que comer arroz". A eso debía abocarse INDAP.

Su período, sin embargo, fue muy breve, unos 7 meses, porque el 27 de marzo de 1973 dejaría la Vicepresidencia para asumir como ministro de Agricultura, en reemplazo de Rolando Calderón. Eran tiempos de crisis políticas crónicas. Permanecería en ese cargo apenas cuatro meses, siendo reemplazado por Jaime Tohá, el último ministro de Agricultura del gobierno de Salvador Allende. En su reemplazo en la Vicepresidencia de INDAP asume Sergio Arancibia Valenzuela, a quien le tocaría la ingrata tarea de enfrentar el golpe militar como autoridad máxima del Instituto.

---

92 Entrevista con el autor

## EL ONCE DE INDAP. TESTIMONIOS

### Paulina Silva (estudiante en práctica), Chillán

*"... (en INDAP había una radio) y se empiezan a escuchar los bandos y escuchamos a Allende, y uno lloraba... isin entender!... estábamos intentando comunicarnos por radio y llega un camión militar, frena en la puerta, se baja un contingente enorme y nos empiezan a golpear, a ponernos contra las paredes y a sacarnos del lugar. Todas las mujeres sentadas en un lugar y todos los hombres, campesinos, porque los campesinos llegan muy temprano al INDAP para que los atiendan. Entonces todos los campesinos con las manos en la pared, las mujeres sentadas en el suelo con las manos arriba y nosotros decíamos: '¡pero esto qué es!' y se baja del camión un señor, militar, el teniente Morales...: "Ya, todos denme sus documentos, todos para afuera", y ahí nos tuvieron mucho rato, se llevaron a algunos".*

### María Elena Cruz, Santiago

*... cuando llegué al centro, me di cuenta de una cantidad anormal de carabineros en todo el espacio de la plaza de la Constitución. Caminé hacia adentro por la Avenida Bulnes... al edificio de CORA, que quedaba en la vereda poniente de la avenida Bulnes<sup>93</sup>.*

*Alrededor de las 11 AM empezaron a pasar filas interminables de soldados con armas y con un pañuelo naranja al cuello, preguntándonos en nuestra ingenuidad de qué bando eran... un rato después, debe haber sido como a las once de la mañana, decidimos con el grupo que estábamos ... refugiarnos en la sede principal de CORA, en calle Olivares.*

*A las 12 comenzó el bombardeo y cundió la agitación y el miedo entre los que estábamos en el subterráneo de la CORA, que debemos haber sido alrededor de unas 70 personas. El dirigente sindical que se había hecho cargo de la situación, u otro, que no recuerdo, llamaron al Ministerio de Defensa para preguntar qué hacer y se le respondió que debíamos salir en el más breve tiempo y que o si no, bombardearían el edificio.*

*Debimos salir corriendo en dirección al oriente en parejas. Yo salí con quien era mi jefe y la verdad es que corrimos sin rumbo, escuchando disparos cercanos permanentemente. Finalmente, se me ocurrió que fuéramos a casa de mi hermana en las torres de San Borja...*

### Aldo Zúñiga, Quillota

*"Yo estaba como Jefe de área de INDAP, en San Felipe. Bueno, yo llegué a la oficina y en ese minuto va saliendo un funcionario y me dice: "Están atacando la Moneda, los milicos están dando un golpe de Estado". En la mañana todo el mundo asustado escuchando la radio. Y en eso sentimos ruido en la puerta y vemos entrar un montón de milicos y en el medio de todos los milicos, un oficial que yo conocía, el comandante Héctor Orozco Sepúlveda, y preguntó prepotentemente: "¿Dónde están los jefes de INDAP y de la CORA?... Los espero a las doce y media en la Intendencia"*

93 En el año 1973, relata la entrevistada, los servicios del agro se habían reunido por ejes temáticos. Los de producción quedaron en CORA, "razón por la cual yo, que era jefa del departamento de proyectos de Inversión de INDAP, tenía mi oficina en CORA". Ese edificio estaba en la acera poniente de la Avenida Bulnes.

*"... a las doce llegué a la Intendencia y ahí llegó Orozco y dijo "con fecha de hoy mi General Augusto Pinochet Ugarte toma el mando de la nación, encabezando una junta militar en que también participan... bla, bla, bla." Estaban todos los jefes de servicio, los directores de colegios, en fin. Éramos como cuarenta".*

*"Nos contó que estábamos en estado de sitio, y a contar de las tres de la tarde había toque de queda... que debíamos estar en nuestras casas, y que cualquier agresión gestual o de palabra a los militares... una muralla y un piquete de... y ¡pum! No se iba a aceptar nada. Ese fue mi primer día".*

*"Y yo de ahí me tuve que ir sin movilización a Rinconada de Silva. Felizmente, justo pasó el camión de la cooperativa de Putaendo. Iba a dejar material, me vieron y me llevaron y yo aproveché de pasar a la cooperativa y decirles lo que estaba pasando y sabes tú que no tenían idea. Y ahí me fueron a dejar a la casa y quedé tranquilo ahí".*

#### **Miguel Sanhueza, Santiago**

*"... yo siempre he llegado temprano a la oficina, llegaba 7:30, 7:50, una cosa así. Llegó ese día, y veo que en San Joaquín hay un destacamento de militares. Digo bueno, irá a haber algún acto... yo venía en colectivo. Me metí al edificio, cuando de repente venía llegando gente, y ¡tatata! (sonidos de disparos). Entonces alguien entra corriendo y dice ¡oye, se están tomando La Moneda! Y entonces yo, como era uno de los de más edad ahí, les dije miren, cierren la puerta, nadie salga de aquí, y no se asomen a las ventanas. Y un gallo de esos porfiados que trató de salir, y ¡pum! Varios tiros pegaron al aire al edificio. Entonces ya cuando pasó un tiempo más que prudente, yo le dije a la gente que había que buscar la forma más inteligente para irse. Yo les dije me voy, yo vivo en San Bernardo, tengo que irme de alguna manera... solo por la Alameda. Y llegamos a San Ignacio, y vemos una micro que estaba contra el tránsito, y dije me voy en esa micro, a donde vaya me voy en esa micro, hay que salir del centro. Iba para la Gran Avenida. Ahí llegué y no sé cómo pero llegué a mi casa. Pero la vimos verde!!!"*

#### **Pedro Santana, Ancud**

*"En la oficina fue bastante traumático. Porque en la oficina nosotros... éramos un grupo... la gente allá en Chiloé era más de vecinos... fue una intervención inmediatamente... INDAP fue bastante... investigado, porque como nosotros trabajábamos con gente de organizaciones, entonces empezó a aparecer un enemigo invisible que no habíamos conocido, que nunca lo habíamos visto. Que era esta cosa del que "ustedes están organizando cosas". Yo fui parte, a nosotros nos interrogaron a todos, como a delincuentes. Te diría que llegaron carabineros, las fuerzas armadas, llegaron los marinos. Me acuerdo que llegaron los marinos".*

*"... ahí funcionaban los servicios integrados del AGRO. Estaba el SAG, la CORA, que era la más odiada, después INDAP y CONAF. Pero estábamos todos en un edificio... entonces nos sacaban a todos a un pasillo; y ahí estábamos medio día por ahí! Y ellos se tomaban nuestras oficinas y ahí ellos andaban con una máquina de escribir y ahí a cada uno nos interrogaban. Yo me acuerdo de haber pasado por ese proceso... y entonces eran (golpea la mesa) "¡ya! ¿Y dónde están las armas que ustedes tenían aquí?". Nunca se supo que ahí alguien haya estado con un arma, jamás se habría pensado que alguien podría atentar contra algún compañero de trabajo... a los que eran jefes los llevaban presos, todos. Por el solo hecho de ser jefes. Ese se iba preso y lo interrogaban en las comisarías y todo el asunto".*

### Mario Quiroz, Santiago

*"... el día 11 llegué como a las 07:15. Ya había movimiento militar antes de que yo llegara y ahí me encontré con una patrulla de militares, como ocho y el que iba a la cabeza me dice: '¿Sabes lo que va a ocurrir hoy día?, -no tengo idea-, ándate para tu casa porque hoy día se le termina el gobierno a Salvador Allende, -entonces yo me reí, 'están locos ustedes'-, ándate para tu casa, -pero yo vivo en Calera de Tango-, ya, no tienes tiempo, entonces anda a refugiarte a la casa de un amigo porque hoy va a haber cambio..."*

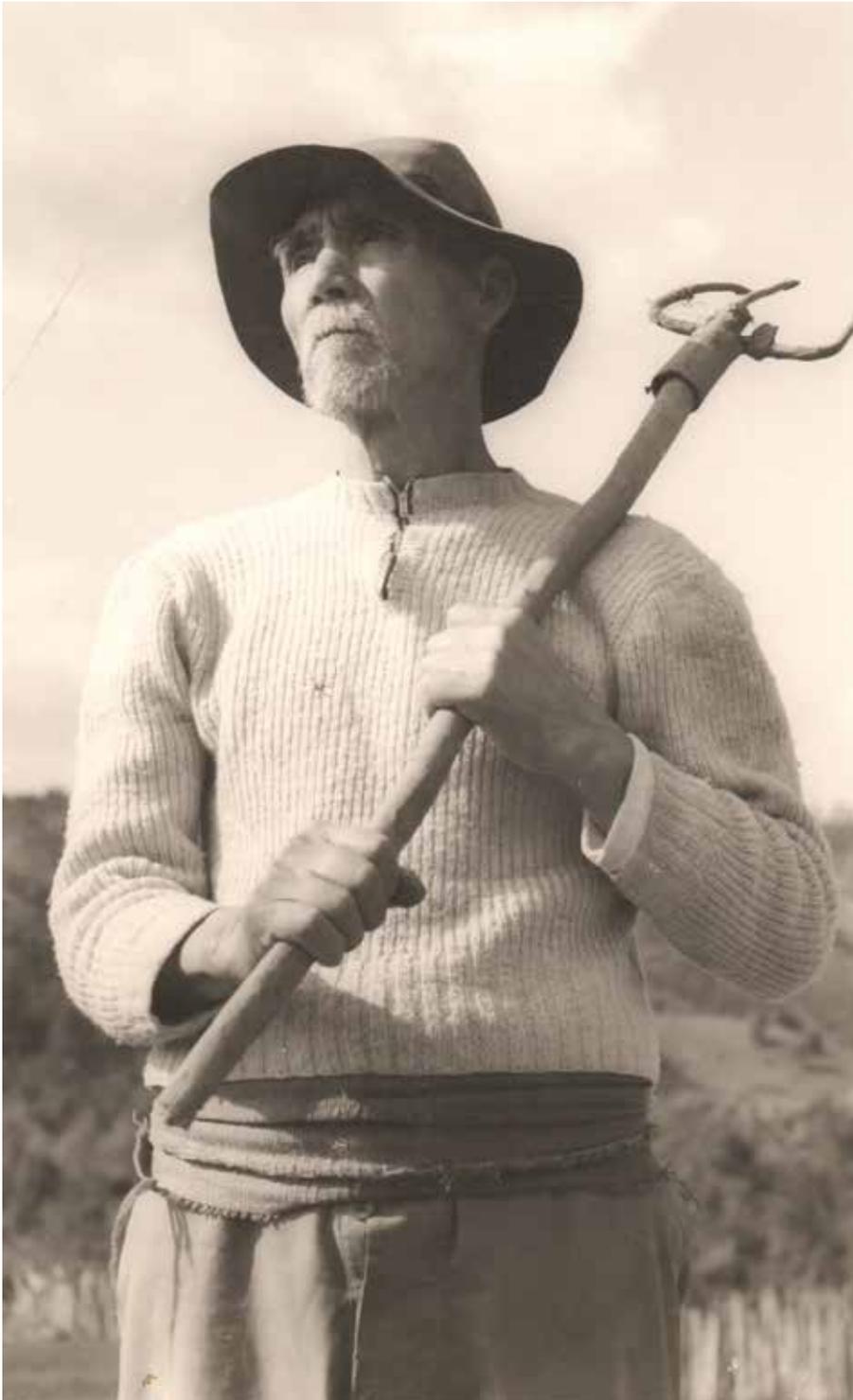
*"... me fui a la oficina, ahí en Teatinos 251<sup>94</sup>, éramos siete personas atrapadas... Nos quedamos encerrados ahí... Era mediodía y comenzó el bombardeo... cuando le pegaron los "tunazos" a La Nación, porque el Diario La Nación estaba ahí mismo. Cuando también le tiraron al Hotel Carrera... y cuando pasó el avión, te digo, el que traía las bombas, esa cuestión fue terrible, terrible! Terrible fue esa parte".*

*"Nosotros estuvimos tres días ahí. Nos allanaron tres o cuatro veces... en una de esas (un colega) sacó la cabeza para mirar para afuera y le volaron la solera del "vestón". Estábamos en el séptimo piso. Entonces, cuando llegaron los "amigos" allá, amablemente (risa), le pegaron los culatazos a la puerta. Nos pidieron la documentación y por qué estábamos allí".*

---

94 Se refiere a una oficina que estaba a dos cuadras más al norte de la sede central (Teatinos 40), donde funcionaban los grupos de teatro y folklore de INDAP.

PARTE II. 1964-1973. "CON LA REFORMA AGRARIA NOS SACAMOS EL SOMBRERO DEL PECHO Y LO PUSIMOS EN LA CABEZA"



Archivo personal de Jacques Chonchol.





| PARTE III. |

1973-1990

**INDAP EN  
DICTADURA:  
AL BORDE DEL  
CIERRE**

## **PINOCHET Y LOS “CHICAGO BOYS”: HACIA LA REFUNDACIÓN DEL PAÍS Y DEL AGRO**

La experiencia de la vía chilena al socialismo terminó violenta y trágicamente. La junta militar llamó la misma noche del 11 de septiembre a “extirpar el cáncer marxista”, advirtiendo que Chile se encontraba “en estado de guerra interna”. Sería la luz verde para la descarga de furia, violencia y venganza por parte de civiles y militares, en ciudades, pueblos y campos, que costaría vidas y sufrimiento de miles de chilenos, como quedaría establecido en los informes Rettig y Valech; violencia y represión a opositores que se prolongaría por los siguientes 17 años, pero en una forma más institucionalizada a través de agencias “de inteligencia” y “seguridad”.

En un muy breve lapso quedaría claro que no se trataba solo de una “reconstrucción nacional” ni de un gobierno de transición, que en un corto plazo llamaría a nuevas elecciones; lo que se buscaba era establecer un programa refundacional de la sociedad chilena, en un horizonte de largo plazo; construir una nueva institucionalidad y un nuevo modelo económico. Se iniciaba así una transformación radical en todos los planos -económico, político, social y cultural- de la sociedad chilena. El proyecto resultante sería una combinación de liberalismo en lo económico, autoritarismo en lo político y conservadurismo en lo cultural.

En el plano económico, un grupo de economistas, mayoritariamente formados en las Universidades Católica de Chile y de Chicago, los célebres “Chicago boys”, estarían en el lugar y el momento oportuno para ofrecer a la cúpula militar su propuesta de modelo económico, que venían elaborando “académicamente” durante los años anteriores, inspirada en la ortodoxia ultra-liberal que posteriormente sería conocida y difundida globalmente como

“neoliberalismo”. Primero en funciones secundarias, y luego, desde inicios de 1975, a cargo sin contrapeso del manejo de la economía. Se conformaría así, en la expresiva frase de Délano y Traslaviña, una curiosa alianza entre ese grupo “de tecnócratas que predicaba la más irrestricta libertad económica” y los militares “que ahogaban sistemáticamente las libertades políticas”<sup>95</sup>.

En su diagnóstico, la crisis que vivía el país no era solo consecuencia de las negativas políticas aplicadas por la Unidad Popular, las que por supuesto rechazaban. Pero su análisis era más estructural; lo que estaba en cuestión era el modelo de desarrollo que el país había adoptado durante las últimas tres a cuatro décadas, el de la industrialización sustitutiva de importaciones:

*“La actual situación se ha ido incubando desde largo tiempo y ha hecho crisis porque se han extremado las erradas políticas económicas bajo las cuales ha funcionado nuestro país a partir de la crisis del año 1930. Dichas políticas han inhibido el ritmo de desarrollo de nuestra economía, condenando a los grupos más desvalidos de la población a un exiguo crecimiento de su nivel de vida”<sup>96</sup>*

El problema central de la economía, señalaban, era el exagerado estatismo que había ahogado la iniciativa privada e impedido el libre funcionamiento de los mercados que, en su concepción, era la única forma de llegar al desarrollo. Se requería entonces un cambio radical de paradigma, una refundación del modelo de desarrollo, cuyas bases se encontraban en unos cuantos “principios” básicos de la ortodoxia económica liberal, como eran el estado pequeño, de carácter subsidiario, que no interviene en la economía (v.gr. controles de precios, subsidios, regulaciones); rigurosa disciplina fiscal y liberalización de los mercados, hacia el interior y el exterior (comercio exterior), entre los principales.

Esta propuesta refundacional se iría aplicando rigurosamente entre 1975 y 1981, a fin de instalar definitivamente el modelo económico caracterizado como neoliberal, adelantándose una o dos décadas a la dimensión global que adquiriría esa ideología. Solo en 1982, como producto de la profunda crisis financiera y que luego derivaría a política, producto de su propia ortodoxia, los Chicago boys abandonarían los puestos de mando, para dar paso a una gestión que si bien mantenía las bases fundamentales del modelo, introduciría un manejo menos rígido, más pragmático.

95 Délano y Traslaviña (1989:21)

96 Texto de los economistas “chicago-boys” Alvaro Bardón, Camilo Carrasco y Alvaro Vial, citado en Ídem:26

En la agricultura y el sector rural, la nueva política lógicamente replicaba los mismos principios básicos que regían para toda la economía, pero se le agregaba el componente de las “ventajas comparativas”; en términos prácticos significaba el término de las regulaciones y controles de precios (pero se mantuvo bandas de precios para algunos cultivos básicos), la apertura al exterior a través de la rebaja de aranceles, y el traspaso de empresas y otros activos estatales a los empresarios.

El principal efecto social que tendría la rebaja de los aranceles y la consecuente pérdida de protección, sería la profunda crisis que afectaría a la agricultura tradicional, es decir a quienes producían para el mercado interno, con precios deprimidos a causa de las importaciones, y por el contrario, el rápido auge de la agricultura de exportación, principalmente de la fruticultura y la silvicultura (en este caso, fuertemente subsidiada por el Estado).

### **LA REPRESIÓN EN EL CAMPO Y EL DEBILITAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN CAMPESINA**

Durante los primeros meses, la represión en el campo fue feroz; participaron en ella no solo militares y policía uniformada, sino que también civiles, en muchos casos agricultores que se habían visto afectados por la reforma agraria o por simple gratitud a los militares “por haber salvado al país del marxismo”<sup>97</sup>. Se trató de acciones guiadas por el odio y la revancha contra campesinos, en especial quienes habían sido más activos en sus organizaciones, y también funcionarios del Estado.

“La odiosidad de los latifundistas”, señalan Villagrán y otros<sup>98</sup>, “se tradujo en una sangrienta venganza”. Relatan los autores de esta investigación sobre el papel de los civiles en la represión durante la dictadura, que en muchos lugares “usaron mano militar y policial para cobrar deudas con humildes campesinos que fueron su contraparte en la reforma agraria”. Las detenciones, torturas y ejecuciones masivas de trabajadores agrícolas registradas en Salamanca, Santa Bárbara, Quilaco, Quilleco, Mulchén, Liquiñe y Entre Lagos, entre otros, fueron ejecutadas por uniformados con apoyo activo y directo de civiles”.

De modo relativamente concomitante, aunque se extendería por más tiempo, comenzaría el debilitamiento legal de la organización campesina, a través de una nutrida batería de bandos y decretos de Ley, como se muestra en el Cuadro 13, restringiendo de este modo el espacio legal de las organizaciones campesinas y limitando cada vez más la actividad sindical y reivindicativa.

97 Brevis, 2012:55

98 Villagrán, Agüero, Salazar y Délano, 2005:9

**| Cuadro 13. |**

PRINCIPALES DECRETOS QUE DEBILITARON A LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS 1973-1979 (EN ORDEN CRONOLÓGICO)

DECRETO LEY N°	FECHA DICTACIÓN	EFFECTOS
<b>Bando 36</b>	Septiembre de 1973	Establece la suspensión de todo el sistema de negociación en el ámbito laboral (juntas de conciliación tripartitas, tribunales arbitrales laborales y todos los organismos de funciones similares a los mencionados).
<b>D.L. N° 32</b>	Octubre de 1973	Establece tribunales especiales, integrados por al menos un representante de las Fuerzas Armadas, para decidir el término de contratos y nuevas causales de despidos, permitiendo así ratificar despidos ilegales y arbitrarios sin ningún tipo de indemnización ni subsidio de cesantía.
<b>D.L. N° 198</b>	Diciembre de 1973	Suspende derecho de elegir dirigentes sindicales por sus bases; dirigentes pasan a ser nombrados por la autoridad administrativa del ministerio del trabajo
<b>D.L. N° 208</b>	Diciembre de 1973	Prohíbe asignar tierras a dirigentes o campesinos que hubiesen participado en la toma de fundos. Legaliza la exclusión por razones políticas en el campo.
<b>D.L. N° 275</b>	Enero de 1974	Suspendió transitoriamente, por un año, la negociación colectiva, para abolirla definitivamente en octubre de ese mismo año por el D.L. N° 670. Sólo en 1979 la negociación colectiva fue permitida en forma limitada y restringida con la puesta en vigencia del Plan Laboral de José Piñera, en ese entonces Ministro del Trabajo.
<b>D.L. 2.200</b>	Junio de 1978	Terminó con la inamovilidad y fijó modalidades de despido y caducidad. Esta disposición facilitó a los empleadores disminuir drásticamente sus trabajadores permanentes.
<b>D.L. N° 2346</b>	Octubre de 1978	Declaró disueltas 7 organizaciones sindicales, entre ellas las Confederaciones campesinas Unidad Obrero Campesina y Ranquil.

FUENTE: CODEPU. DIT-T. 2002; Cereceda y Dahse, 1980: 155,156

Una de esas normativas, el decreto N°208, que excluía de la asignación de la tierra a quienes se habían destacado como dirigentes campesinos se haría tristemente célebre por sus evidentes connotaciones revanchistas y las injustas consecuencias que generó. Para individualizarlos, se aceptaban acusaciones anónimas, que permitía cobrar viejas cuentas entre vecinos, pero al final normalmente era el ex “patrón” el que tenía la voz decisiva, fuera acusando al “agitador” o certificando la conducta apolítica del solicitante<sup>99</sup>.

<sup>99</sup> Widmayer, 2015:21

## EL FIN DE LA REFORMA AGRARIA

Prontamente, tras el golpe militar, el gobierno se abocaría al cierre del breve e intenso período histórico de la reforma agraria -entre seis a diez años, según cual sea el punto de inicio que se considere- que, con todos sus errores y desmesuras, había logrado el término definitivo del latifundio, de la obediencia “servil” que todavía en los años sesenta muchos campesinos debían a sus patrones, la masificación de la organización y la movilización campesina, sin precedentes en la historia del país, un mejoramiento significativo de sus condiciones de vida, y, sobre todo, su dignificación.

Ha sido común denominar la política agraria de la dictadura militar como “contra-reforma agraria”, pero el concepto puede ser equívoco. Es cierto que hubo una reversión de muchos de los derechos adquiridos durante el período y sobre todo en el nivel de participación que las organizaciones campesinas habían alcanzado, y que lo que vino después tendría un carácter radicalmente opuesto a los proyectos sociales que en esos años se habían levantado. Sin embargo, en rigor no hubo un retorno a la situación pre-reforma, es decir no se restituyó el latifundio o la antigua hacienda, ni respecto a las grandes superficies que poseían ni -menos aún- a las relaciones sociales y laborales que lo caracterizaba; lo que hubo en cambio fue una reorientación del desarrollo agrario en un sentido de modernización capitalista.

El cierre de la reforma agraria<sup>100</sup> consistió fundamentalmente en la distribución de las tierras que habían sido expropiadas, que como se recordará, representaban una cifra muy próxima a los 10 millones de hectáreas físicas, equivalentes a casi 900.000 HRB, que en su mayoría estaban en poder de la CORA. El destino de esa superficie sería el siguiente (en cifras redondas):

- Unas 3 millones de hectáreas físicas (equivalentes a 250.000 HRB), que representaban alrededor del 30% (o 28% HRB), fueron “regularizadas”, es decir devueltas -total o parcialmente- a sus antiguos propietarios.
- En torno a 3,5 millones de hectáreas (156.000 HRB), equivalente al 35% (17% HRB) fueron transferidas a privados, fuera a través de remates o de traspasos a instituciones públicas o privadas sin fines de lucro.

<sup>100</sup> Legalmente el proceso de reforma agraria concluyó el 16 de junio de 1978, con la dictación del Decreto Ley N° 2.247, que derogó las causales de expropiación de la Ley de Reforma Agraria (16.640) y asimiló las garantías de la propiedad agraria a las normas generales que regían estas materias para todas las actividades nacionales. En ese mismo acto, se dio término a la existencia legal de la Corporación de la Reforma Agraria. Véase Garrido y otros:153

- | Unas 3,5 millones de hectáreas (488 mil HRB), equivalente a 35% (54% HRB) fueron distribuidas a campesinos provenientes de las unidades reformadas (si bien se incluyeron también a personas externas), mayoritariamente en propiedad individual (80%) y en menor proporción, cooperativa (20%).

## EL CAMPESINADO AL CONCLUIR LA REFORMA AGRARIA

Habida cuenta de la amplia heterogeneidad de la pequeña producción agrícola, hacia fines de los años setenta podían distinguirse dos estratos campesinos bien diferenciados: los campesinos “tradicionales”, muchas veces identificados como minifundio, y el nuevo tipo de pequeño agricultor que había surgido de la reforma agraria, el parcelero asignatario.

El sector de campesinos tradicionales, fuera o no minifundio propiamente tal, que se estimaba en un rango de entre 200 y 250.000 unidades prediales, había permanecido relativamente estable durante la reforma agraria porque, como se vio, no fueron afectados por el proceso expropiatorio; sin embargo, con vistas a incorporar a este sector de pequeña propiedad al mercado de tierras, se realizaron programas de regularización de la propiedad o saneamiento de títulos de dominio, que abarcaron las diversas zonas y tipos de propiedades a lo largo del país, como las comunidades sucesoriales del Norte Chico, el minifundio del secano costero y la pequeña propiedad de Chiloé, por nombrar algunos, de modo de facilitar la opción de venta de sus tierras.

No sabemos qué superficie fue vendida, ni en aquel período ni en los siguientes años. Pero si sabemos que cientos de miles de esos pequeños agricultores que decidieron permanecer, desarrollaron diversas “estrategias de subsistencia”, como privilegiar la producción para el autoconsumo y/o complementar ingresos a través empleos asalariados de uno o más miembros de la familia.

En ese contexto también, aunque con sus especificidades, en marzo de 1979 se promulgaría el Decreto Ley 2.568, que permitía a las comunidades indígenas la división de las tierras y la entrega de títulos de propiedad individuales, lo que la legislación vigente no contemplaba. Se buscaba, de acuerdo al texto legal, “terminar con la discriminación” y a la vez satisfacer “la aspiración evidente de los indígenas de llegar a ser propietarios individuales de la tierra”. El mismo decreto, además, ponía término a la existencia legal de la institución encargada hasta entonces de la propiedad indígena, el Instituto de Desarrollo Indígena (IDI) y transfería esa responsabilidad al INDAP<sup>101</sup>.

101 Decreto Ley 2.568 del Ministerio de Agricultura. 22-MAR-1979. Disponible en Internet en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6957>

El nuevo estrato de los parceleros de la reforma agraria, por su parte, se había ido constituyendo en el curso de los cinco o seis años siguientes a 1973, conforme avanzaba el proceso de distribución y asignación individual de las tierras en manos del Estado, el que concluyó hacia 1979.

Ese proceso de asignación individual de las parcelas, es decir la entrega de títulos de dominio, correspondía efectivamente a lo que aspiraba la inmensa mayoría de las familias campesinas, pero como la tierra no alcanzaba para todos, generó también situaciones muy penosas e injustas, entre ellas las de los aproximadamente 5.000 dirigentes excluidos por la aplicación del DL 208.

De modo que solo alrededor de la mitad de las familias campesinas que estaban radicadas en las tierras expropiadas (en asentamientos, CERA's, etc.) recibieron parcelas y el resto, entre 33 y 50 mil, rango de diversas estimaciones, debieron abandonar los lugares donde vivían<sup>102</sup>. Puesto que era un período de alta desocupación urbana, esa población tendería a permanecer en el campo, formando pequeños villorrios de campesinos sin tierra o "poblaciones callampa" en los alrededores de pueblos y ciudades, verdaderos bolsones de pobreza, para trabajar "en lo que surgiera", principalmente empleos temporales. De ahí saldría la mano de obra estacional que requerirá el sector exportador en ciernes, tanto en la fruticultura como en el sector forestal<sup>103</sup>.

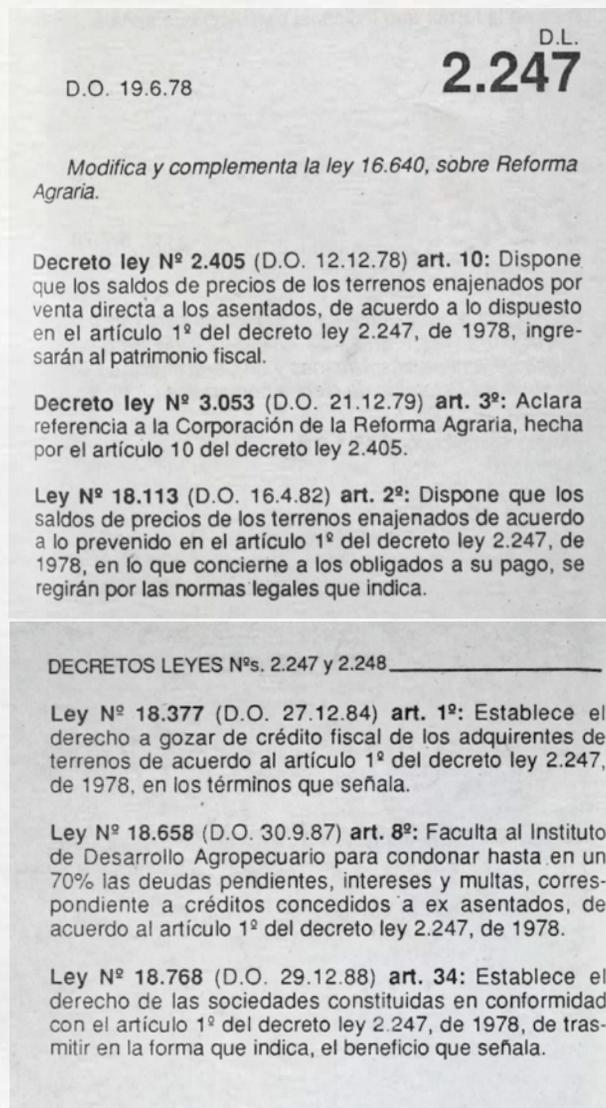
En comparación con sus ex vecinos y socios que debieron abandonar sus lugares, la situación de los parceleros era privilegiada: habían recibido tierras en general de buena o mediana calidad y en superficies suficientes para llevar una vida, al menos potencialmente, más que digna. Eso, sin embargo, no fue así, al menos no para todos y durante algunos años.

En efecto, la situación inicial de los parceleros durante los primeros años, fue extremadamente compleja, puesto que en muchos casos sus predios arrastraban deudas y carecían de equipamiento y capital de trabajo, mientras que sus retornos monetarios eran bajos porque producían mayoritariamente para un mercado interno deprimido. De ahí que una

102 Diversos autores difieren en números y porcentajes. Cereceda y Dahse (1980:109), por ejemplo, estiman que de las 66 mil familias que vivían en el sector reformado, la mitad 33 mil, recibió parcelas y una cifra similar debió salir. Bengoa (1983:10) estima en 38 mil quienes recibieron parcelas y 50.000 los que debieron abandonar sus lugares; Gómez y Echenique (1989:93), por su parte, estiman que 45 mil familias fueron beneficiadas con parcelas, de un total de 61 mil. Ortega, 1987:40, coincide la cifra redonda de 45 mil unidades asignadas. Finalmente, Garrido y otros, 1988, utilizan dos cifras distintas, si bien no demasiado distantes, para las parcelas asignadas: 42.000 (p.197) y 43.347 (p.199)

103 Bengoa, 1983:10; Cereceda y Dahse (1980:110)

proporción estimada en 30% a 40% de los parceleros no lograrían retener sus propiedades y terminarían vendiéndolas durante los primeros años; en otros términos, durante los años ochenta, el estrato surgido de la reforma agraria se había reducido a unos 25 a 30 mil productores.



Decreto Ley 2.247 y leyes complementarias que pusieron fin al proceso de reforma agraria<sup>(\*)</sup>

(\*) EDIAR. 1991. Actualización de Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno de la República de Chile. Decretos Leyes, Números 2.001 al 2.500. TOMO V (Actualizado al 15-1-91). Disponible en Internet en <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0053670.pdf>

## | EL PASADO LO CONDENA: INDAP EN PELIGRO |

De un día para otro, todo se volvió al revés, “patas pa’ arriba”. Se dio vuelta la tortilla, como se solía decir. Un clima de miedo e incertidumbre se instaló pesadamente en las instituciones públicas durante los primeros meses y años, mientras miles de funcionarios iban siendo despedidos.

### Ignacio López. Funcionario de INDAP

*Uno venía a almorzar, había un casino en el ministerio, en el décimo piso... y cerraban las puertas de abajo del ministerio, mientras estaba almorzando, y llegaban unos tipos con unas listas, así como de la Gestapo, Ud. venía bajando del casino, y: isu carnet de identidad!... era gente externa, de afuera...*

La nueva ideología dominante consideraba que el sector público se había hipertrofiado como resultado del estatismo que había imperado en el país, el que había ahogado la libertad económica. Lo que se requería era un Estado mínimo que actuara solo de modo subsidiario. INDAP, como todo el aparato estatal, como todo el resto del Ministerio, tendría que reducir drásticamente su planta de funcionarios. Miles de ellos serían despedidos a partir de entonces y durante los siguientes seis a siete años. De las 5 mil personas que constituían la planta en 1973, restarían solo unas 1.400 en 1980, es decir alrededor de la cuarta parte.

### | CUADRO 14. |

REDUCCIÓN DEL PERSONAL PERMANENTE DE INDAP. PERÍODO 1973-80

AÑO	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Nº funcionarios	5.070	3.600	2.059	1.582	1.530	1.328	1.304	1.341

FUENTE: Silva, 1990: 21

El cambio de “enfoque” sobre la acción institucional también sería radical. Lo que hasta recién antes se valoraba, ahora se execraba. Si hasta el 11 de septiembre de 1973, por ejemplo, INDAP promovía la organización campesina hasta en los más apartados rincones del territorio nacional, para lo cual se había establecido la División de Desarrollo Social, ahora se consideraba que esa estructura constituía un instrumento para la construcción del poder popular y campesino, y se advertía, a modo de bando:

*... “ningún funcionario del Instituto debe participar en ninguna acción de apoyo colectivo o individual en conflictos colectivos del trabajo. De la misma manera deberá evitar hacer tareas de denuncias por incumplimiento de la legislación laboral (...) liberando a los funcionarios de INDAP de un rol que no les corresponde”<sup>104</sup>.*

Más aún, incluso el término “campesino” había pasado a ser un sinónimo de subversión, tal como lo advertía el agrónomo José Garrido, poco después de ser nominado director de ODEPA tras el golpe militar; “la palabra “campesino”, declaraba a la prensa, “desaparecerá del léxico para ceder el paso al término agricultor”, ya que, según explicaba, correspondía a “una fraseología marxista que divide a las sociedades y crea lucha de clases”<sup>105</sup>.

De modo que prácticamente desde el inicio de la dictadura militar, hubo sectores políticos, militares y tecnocráticos que miraban a INDAP con sospecha y antipatía, y presionaban por su cierre. Convergían ahí dos corrientes de opinión. La primera, que contenía apreciaciones políticas y de “seguridad nacional”, ponía énfasis en la historia reciente de INDAP, cuya imagen era la de un centro de agitación política en el medio rural, lo que lo había transformado en una institución peligrosa.

Aquí conviene recordar que durante ese período, los ministerios fueron “cuoteados” entre las distintas ramas de las fuerzas armadas y policiales por la Junta Militar que gobernaba, recayendo el Ministerio de Agricultura, a partir de 1974, en Carabineros de Chile. Fueron nombrados ministros los generales Tucapel Vallejos (julio de 1974 hasta julio de 1976) y Mario McKay (hasta abril de 1978).

Aunque no tenemos evidencias, es probable que esa presencia de Carabineros, sumada a la de diversos servicios de seguridad, haya influido en la posición contraria a INDAP, al menos los primeros años. El General Director César Mendoza, que ahora ejercía como encargado de agricultura de la Junta Militar, gustaba de comparar el progreso que según él había traído el gobierno militar al campo, con el caos que reinaba en el pasado:

*“Nuestra actual presencia en el campo chileno se ha tornado más positiva al emprender el Supremo Gobierno el resurgimiento de la actividad agrícola, destruida bajo el vendaval de odio y depredaciones de los mil días en que se asoló nuestra Patria”<sup>106</sup>.*

104 INDAP, 1974:69

105 En La Segunda, 2 de octubre de 1973

106 El Mercurio, 10 de abril de 1977

¿Pensaría Carabineros que INDAP era parte ese “vendaval de odio y depredaciones”?



La Segunda, 5 de noviembre de 1973

La segunda vertiente a favor del cierre de INDAP provenía de quienes dominaban la política económica, es decir economistas ultra-anti-estadistas, fueran o no de la escuela de Chicago, que estaban presentes en diversas dependencias del gobierno, entre ellas en ODEPA, y también los dirigentes empresariales, para quienes INDAP era una institución ineficiente, cuya continuidad no se justificaba. Según recuerda un testigo de ese período:

#### Miguel Sanhueza, funcionario de INDAP

*“Querían hacer desaparecer INDAP; decían que INDAP no se justificaba. Incluso Fontaine<sup>107</sup> expresó que resultaba más económico ‘traer a todos los pequeños agricultores y meterlos ahí en el Hotel Carrera, meterlos a todos ahí y financiarles la alimentación hasta que se murieran (...) que eso sería más económico para el país que estar dando créditos a gente que no paga’ ”.*

*Uno de esos acérrimos críticos a la propia existencia de INDAP era el señor Alcalde de ODEPA, que nos decía que INDAP no se justificaba, y que debiera desaparecer, que era un servicio ineficiente<sup>108</sup>.*

107 Se refiere a Jorge Fontaine Aldunate, que fue dirigente empresarial (Presidente de la CPC) hasta 1974 y luego primer director de PROCHILE. No hemos podido corroborar esas declaraciones en la prensa de la época, y por lo tanto tampoco sabemos, de ser ciertas, si Fontaine las dijo como dirigente empresarial o como funcionario público.

108 Entrevista con el autor. Se refiere a Sergio Silva Alcalde, funcionario de ODEPA, acérrimo partidario de la dictadura, que unos años más tarde sería Director de esa institución.

Lo que estaba detrás era obviamente una nueva visión ideológica de la sociedad, que se imponía al margen de todo debate democrático. En este caso en particular se anunciaba que el pacto que el Estado había establecido con los campesinos durante el decenio anterior, sería drásticamente cambiado.

Todos los productores, rezaba el nuevo credo, cualquiera fuera su tamaño, rubro, ubicación geográfica, nivel socioeconómico o historia, debían someterse por igual a las “leyes imparciales” del mercado. El Estado, por su parte, debía abandonar su comportamiento paternalista: “si no tienes capacidad para competir, si eres ineficiente, mejor te dedicas a otra cosa”. Tal como lo planteaba un documento oficial del Ministerio de Agricultura de 1974: *“Todos aquellos que no observen esta nueva directriz deben abandonar la actividad agraria para ser sustituidos por agricultores más eficientes”*<sup>109</sup>.

Una de las consecuencias de esta idea de la selección natural de los empresarios “eficientes”, propio del llamado darwinismo social, sería descubrir que no todos quienes parecían productores lo eran en realidad. En Chile, se argumentaba, la mayoría de los pequeños agricultores no eran propiamente “productores”. Es decir, habitaban en el medio rural, eran pobres por añadidura, pero no calificaban como agricultores; así lo explicaba con toda claridad un dirigente empresarial en esos años:

*“... de los 305.428 propietarios de roles del Servicio de Impuestos Internos, identificados comúnmente como “agricultores”, no más de un tercio puede recibir con propiedad tal denominación (...) cerca de 200.000 roles corresponden a habitantes del sector rural -pobres- (...) Dos tercios de los hombres enrolados como “agricultores” no tienen dicha calidad. Pertenecen al mundo rural, pero no al sector agrícola”*<sup>110</sup>.

Y El Mercurio, en la sección Semana Política del 8 de noviembre de 1979, abundaba en la misma idea:

*“En las críticas a la situación agraria chilena no siempre se destaca el hecho grave de que existen 240 mil propietarios pobres dentro del total de 350 mil propiedades agrícolas. Esta clase de propietarios no puede vivir de sus predios, no*

109 Citado por Silva, 1990:26, traducido por el autor del original en inglés: “all those who do not observe this new guideline must abandon the agrarian activity to be substituted by more efficient farmers”.

110 El texto es de una publicación (sin año) de la Confederación Nacional de Cooperativas del Agro, COPAGRO, un organización empresarial disuelta en 1986, citado por Ortega, 1987:196.

*pertenecen propiamente al grupo de productores agrícolas y su difícil situación no puede correr por cuenta de la agricultura, ya que se trata de un problema estructural antiguo y profundo que compromete a todo el país”<sup>111</sup>.*

Surgía así la idea, que tendría mucha persistencia en el debate político agrario a través de los años, también durante los gobiernos pos-dictatoriales, de un estrato de pequeños agricultores sin solución agrícola o “inviabiles”; es decir un segmento de campesinos empobrecidos, minifundistas, quienes por su escasez de recursos no calificaban como productores. Entonces, ¿qué debía hacer el Estado? Solo cabía considerarlos sujetos de políticas sociales o como lo ponía el mismo decano de la prensa en 1979: “*deben ser atendidos a través de otros mecanismos, sin interferir en los propósitos fundamentales de la política agropecuaria*”<sup>112</sup>.

¿Cómo podía INDAP hacerse cargo de este diagnóstico?



Archivo INDAP.

---

111 En ídem

112 En ídem:197

## | DE INDAP A INDAR |

Fue en efecto esa visión de un INDAP especializado en “solucionar” el problema de la pobreza y el desarrollo rural la que predominaría durante la segunda mitad de los años setenta. Mientras las presiones para su cierre continuarían hasta los años ochenta, en el ámbito del Ministerio de Agricultura se apostaba por un INDAP rigurosamente apegado a la doctrina de subsidiariedad del Estado “en favor del sector minifundiaro, que es el más pobre dentro del sector rural”<sup>113</sup>.

El 15 de enero de 1975, El Mercurio titulaba en primera plana, a tres columnas, “Reestructuración del Ministerio de Agricultura. Desaparecen el SAG, la CORA y el INDAR” (sic), confundiendo lo que se creaba con lo que se reemplazaba. Según indicaba el artículo, que reproducía declaraciones del subsecretario de Agricultura, Renato Gazmuri -un reconocido “Chicago boy”- INDAP sería reemplazado por un “Instituto de Desarrollo Rural”, cuya misión consistiría en buscar “la solución de todos los problemas del minifundio no comercial, dedicando su labor a la erradicación de la extrema pobreza que subsiste, especialmente en sectores mapuches y de pequeños agricultores, los que hasta ahora solo habían recibido soluciones parche”.



Esta visión de un INDAP-INDAR que se enfocaba a la pobreza rural y los problemas sociales que de ahí se derivaban, en tanto que las acciones de asistencia técnica y crediticia, como parte del desarrollo productivo

<sup>113</sup> Presentación del Ministerio de Agricultura de Chile en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CHILE, MINAGRI, 1979:75,76)

empresarial, debían ser tarea del sector privado, no del Estado, sería entusiastamente apoyado por El Mercurio de esos años, que reportaba periódicamente sobre el tema. Los siguientes ejemplos resultan elocuentes:

El 13 de julio de 1976, titula: “INDAP: Busca Soluciones al Problema del Minifundio”.

*“Cerca de doscientos cincuenta mil agricultores minifundistas han sido quizás el sector más postergado de la población chilena (...) y sin una solución integral que resuelva en definitiva sus problemas económicos y sociales.*

*Entre éstos hay malas viviendas, escaso equipamiento del hogar, descapitalización, alto índice de analfabetismo, urgentes problemas de salubridad, malos caminos y otros que llevan a un estado catalogado como de extrema pobreza”.*

Luego, el 29 de julio de 1976, bajo el titular: “Programa de Acción Sostenida Desarrolla INDAP: Ayuda a Productores de Menores Recursos. Plan puesto en marcha en Curepto impulsó explotación de colmenares y la agricultura”, se expresa lo siguiente:

*“Una nueva etapa en la cual se pretende incorporar a los agricultores más pobres del país a los beneficios que tiene derecho todo ser humano, como educación, salud, vivienda, recreación y equipamiento, ha iniciado el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, con la puesta en marcha de programas de acción sostenida a nivel regional, en aquellos lugares que el estudio de ODEPLAN señala como sectores de extrema pobreza”.*

En el nuevo enfoque, la población objetivo, definida grosso modo como “sector agrícola de bajos ingresos” estaba constituida por pequeños propietarios, comunidades indígenas y sucesoriales, minifundios y también los pescadores artesanales. A pesar de su situación relativamente más favorable, se incluía en el mismo conjunto al “nuevo sector reformado”, cuya problemática era claramente distinta, probablemente porque no se establecía todavía con certeza su grado de “viabilidad”.

En general cada uno de estos sectores se ubicaba y se identificaba con territorios bien delimitados de la geografía nacional, como el secano costero, la precordillera, la zona altiplánica del norte, y las diversas zonas donde se distribuía la población indígena, entre los principales.

Lo que el nuevo discurso institucional prometía era incorporar a este sector, históricamente excluido, al desarrollo económico nacional, a “los beneficios del desarrollo”, para lo cual se proponía una estrategia de “desarrollo rural integral” (DRI), bajo el influjo de las orientaciones que el Banco Mundial, primero, y otras agencias internacionales, después, promovían durante ese período<sup>114</sup>.



Archivo INDAP.

<sup>114</sup> La estrategia DRI (Desarrollo Rural Integral) fue impulsada por el Banco Mundial en las décadas, de los años setenta y ochenta, como alternativa a las reformas agrarias, cuyo ciclo histórico había concluido. La “integralidad” provenía de la idea de que la pobreza no era un problema estrictamente económico, sino que intervenían muchas variables (sociales, culturales, institucionales y políticas). Los programas así concebidos consistían en una combinación de componentes de diversa índole, como desarrollo productivo, infraestructura de servicios básicos, asistencia social y organización comunitaria. Diversos factores influyeron en los magros resultados de esta estrategia, como lo reconoció el propio Banco Mundial, como por ejemplo: falta de compromiso de los gobiernos (muchos gobiernos no proveyeron los recursos de contrapartida requerida para ejecutar los programas); carencia de oferta de tecnologías adecuadas a las condiciones -normalmente adversas- en que se desenvolvían las comunidades; escasa atención a las debilidades institucionales de los países, escasa o nula participación de los beneficiarios y problemas derivados de la complejidad de la coordinación intersectorial. Véase Machado, 1993:8-10 y FAO, 2004:566-567.

## | SALVADOS POR LA CAMPANA. LA LLEGADA DE RICARDO HEPP A LA VICEPRESIDENCIA DE INDAP |

Ricardo Hepp Dubian, ingeniero agrónomo, académico de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile y Director de la oficina del IICA en Chile desde su creación en 1956, sin militancia política, asumió como Vicepresidente Ejecutivo el 8 de febrero 1976. La misión encomendada por el Ministro de Agricultura, Mario McKay, era simple: cerrar el INDAP.

Su llegada, sin embargo, significó el fin del clima de terror que había predominado esos años, si bien la reducción de la planta funcionaria continuaría al menos hasta 1980, lo que en todo caso no era decidido al interior de la institución. Todos quienes lo conocieron coinciden en que cambió el trato con los funcionarios y mejoró la convivencia. Por ejemplo, fue en ese período en que comenzaron a realizarse las olimpiadas de INDAP, vigentes hasta hoy, y también volvieron a celebrarse los aniversarios institucionales, como era costumbre, a final de año.

### Recuerda Ignacio López, funcionario de INDAP

*[Las celebraciones en tiempo de Ricardo Hepp] “... se hacían probablemente muy modestas, pero se hacían... incluso una vez se hizo en el Hipódromo Chile y era tan modesto, que a la hora de servir, él encontró que era muy poco y de su bolsillo mandó a comprar para que estuviera más abundante la mesa... se tomaba sus traguitos y compartía...”*

La nueva autoridad, con un perfil más bien técnico, solo conocía a la institución desde lejos, por lo cual, a pesar de la misión encomendada, no tenía una idea preconcebida acerca de su futuro. Su opción fue, antes de tomar una decisión, conocer a la institución desde dentro, para lo cual recorrió el país, visitando las zonas, y luego contrató un estudio que le permitiera establecer las diversas problemáticas relacionadas a la pequeña agricultura en cada zona geográfica y administrativa de la institución.

Al final terminó entusiasmándose con el potencial que comenzó a descubrir en el Instituto, así que en vez de proceder al cierre, como se le había encomendado y como era la idea predominante en el gobierno, empezó a abrir nuevas oficinas e idear nuevos programas, lo que significó un conflicto abierto con quienes, como vimos, presionaban por el cierre.

Finalmente el tema llegaría al propio Pinochet, quien debía zanjar el conflicto. Hepp y su equipo prepararon una detallada presentación sobre la labor de INDAP a lo largo del país. El argumento central era que INDAP

representaba la única institución pública de la que disponía el gobierno, con llegada a las zonas rurales, donde vivían unos dos millones de personas, y con acciones prácticas y concretas.

**Relata Miguel Sanhueza:**

*“El ‘viejo Hepp’ se lo ganó, se lo ganó [a Pinochet]. Ahí le ratificó que la única visión social que se veía hacia afuera, en un momento en que el país estaba prácticamente aislado, era la visión social que estaba en la agricultura chilena. Y Pinochet ‘se lo compró’, y dijo (ya) ‘no toquen más a INDAP’.*

**Y agrega Christian, hijo de Ricardo Hepp:**

*Bueno, todo esto [el conflicto con quienes querían el cierre] parece que llegó a oídos de Pinochet, que se preguntaba por qué demoraba tanto el cierre del INDAP... y mi viejo tuvo que ir a dar explicaciones... o llegaba hasta ahí o salía muy fortalecido. Y así fue.*

Si bien efectivamente INDAP no se cerró, los intentos de hacerlo desaparecer, que habían comenzado poco después del Golpe, continuarían al menos hasta inicios de la década de 1980. Uno de los métodos preferidos de quienes impulsaban esa opción era propagar en los medios frecuentes rumores de que INDAP se terminaba.

**SEGUIRA INDAP**  
■ Antofagasta (Por Catalina Larraguibel, enviada especial). — El Ministro de Agricultura, Alfonso Márquez de la Plata, desmintió aquí que el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) fuera a desaparecer como se había informado en Santiago.

La Segunda, jueves 12 de junio de 1980

## | LO QUE NO TE MATA TE FORTALECE: LOS CAMBIOS DE FINES DE LOS 70'S |

La idea de un Instituto de Desarrollo Rural o INDAR que reemplazaría a INDAP, en realidad nunca llegó a concretarse, si bien discursivamente se mantendría el foco en la pobreza rural (“sector agrícola de bajos ingresos”). En la práctica ese enunciado sería poco representativo del conjunto de la acción institucional.

En efecto, hacia fines de los años setenta la institución comenzaba una transición -o si se quiere, un retorno- hacia un organismo orientado a brindar servicios técnicos y financiamiento a la pequeña producción agropecuaria, para lo cual había sido creado originalmente; de acuerdo a las autoridades ministeriales, esa inspiración “de carácter técnico” había sido desvirtuada por la acción social y promocional desplegada durante los años de la reforma agraria. Así lo recordaba, con el característico tono autoritario de esos años, un documento oficial del Ministerio de Agricultura:

*“El Instituto de Desarrollo Agropecuario fue creado con este objeto [atención a los pequeños propietarios] ... pero su labor -concebida inicialmente con criterios técnicos- fue desvirtuada bajo las administraciones posteriores, orientándose en forma cada vez más acentuada hacia metas políticas, y -durante el último gobierno- abiertamente subversivas. Gran parte de los recursos estatales destinados al desarrollo social, se empleaban en pagar agitadores a sueldo, y en financiar toda clase de organizaciones campesinas -formales e informales- carentes de toda fiscalización, y sostenidas con créditos indiscriminados, para servir a fines que nada tenían que ver con el bienestar social de los sectores campesinos”<sup>115</sup>*

Esta vuelta a un origen técnico -y apolítico- marcaba en todo caso una cierta diferencia con la dogmática visión neoliberal-subsidiaria del INDAP, como ente público que distribuye subsidios para la población rural pobre, que era dominante entre los economistas de gobierno. Así fue como en los documentos oficiales a partir de los años 78-79, INDAP iría paulatinamente equilibrando las recurrentes menciones a la “masa rural de bajos ingresos” que “merecen su atención prioritaria subsidiaria”<sup>116</sup> con el otro discurso que identificaba la institución como un servicio técnico agrícola para pequeños productores.

115 MINAGRI, 1980:s/n

116 INDAP (s/f)(a):1-2

En 1979 el Vicepresidente Ricardo Hepp anunciaba el inicio de una nueva etapa<sup>117</sup>. Las novedades eran varias. A nivel discursivo, la función principal era definida ahora como “promover el desarrollo socioeconómico y cultural de los pequeños y medianos agricultores”. Ciertamente las referencias al bajo nivel de ingresos del sector de pequeños productores continúan siendo frecuentes, pero el énfasis ahora pasa al ámbito técnico productivo, tal como lo declara el documento recién citado:

*“... a partir de 1979 se dará impulso especial a los programas de asistencia técnica que estarán orientados a entregar a los agricultores el conocimiento necesario en materias técnico agropecuarias, de administración rural y financieras, que le permitan usar sus recursos en forma racional”.*<sup>118</sup>

La nueva etapa sería, en efecto, un período de muchas innovaciones institucionales, las que en su mayoría -con los esperables ajustes- se mantendrían vigentes tras el retorno a la democracia, y en muchos casos se prolongarían hasta el presente como es el caso de:

**Externalización de los servicios:** por primera vez en su historia, INDAP comenzaría a delegar la función de asistencia técnica en agentes externos a la institución, es decir en proveedores privados, que podían ser empresas o profesionales individuales, ya sea de modo exclusivo o en forma coordinada con la acción institucional. Un poco más adelante, la externalización sería completa.

**Definición de beneficiario:** Otra importante innovación de ese período, sería el establecimiento de una definición oficial de beneficiario o “sujeto de atención” -que con algunas variantes se mantiene vigente hasta el presente- que consideraba factores tales como disponibilidad de tierra, procedencia de los ingresos y capital: *“Pequeños productores agrícolas y minifundistas cuya fuente de ingresos provenga al menos en un 75% de la explotación agrícola, cualquiera sea su régimen de tenencia, que la trabajen directamente, que posean una superficie inferior o equivalente a 12 HRB y un capital propio que no exceda las 2.500 Unidades de Fomento”.*<sup>119</sup>

**Pago por servicios:** el servicio, al menos para el sector de productores con mayor dotación de recursos, dejaba de ser gratuito, es decir debía ser pagado, en general parcialmente, por el receptor. Las tasas de interés de los créditos tendieron a asimilarse a las del mercado financiero.

---

117 INDAP, 1979:1-2. Las siguientes referencias corresponden al mismo documento.

118 Ídem:1

119 Ídem:5

**La diferenciación de los “sujetos de atención”:** la oferta institucional se diversifica, de acuerdo a categorías o tipos de productores.

Este último punto merece ser comentado. El reconocimiento de la heterogeneidad de la población objetivo, es decir a la que se quería atender, estableciendo categorías o subsectores, como se le llamaba entonces -más allá de la tradicional diferenciación entre pequeños productores y asalariados- fue una importante novedad de esos años, a partir de la cual se estructurarían programas diferenciados por tipos de productores.

En ese ejercicio de subdivisión aparecían tres grandes estratos, como se aprecia en el Cuadro 15. El primer estrato, el empresarial, quedaba excluido de cualquier apoyo, por considerarse autosuficiente. El segundo estrato, constituido por casi 150 mil productores, que disponían de un 45,5% de la superficie agrícola, era el sector de “pequeña agricultura viable” y por lo tanto sujeto de atención desde un punto de vista productivo.

**CUADRO 15. |**  
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y TIERRAS SEGÚN ESTRATOS  
A INICIOS DE LOS AÑOS OCHENTA

ESTRATOS	SUBSECTORES	FAMILIAS	PERSONAS	SUPERFICIE AGRÍCOLA ÚTIL (% HRB)
<b>1er estrato</b>	Empresarios tradicionales	33.200	166.000	53,0
<b>2do estrato</b>	Asignatarios de tierras CORA	42.000	210.000	23,3
	Pequeños Empresarios	106.052	530.260	22,2
<b>3er estrato</b>	Pequeños propietarios con muy difícil o sin solución agrícola	104.270	521.350	1,5
	Pobladores rurales urbanos	40.000	200.000	
	Asalariados	100.000	500.000	
<b>TOTALES</b>		<b>425.522</b>	<b>2.127.610</b>	<b>100</b>

FUENTE: INDAP s/f (b):3

Finalmente, quienes componían el tercer estrato, unas 240.00 familias cuya dotación de recursos “no les permite acceder con su producción al mercado en condiciones competitivas” -incluyendo a trabajadores y pobladores rurales sin tierra- serían atendidos como sujetos de la política de desarrollo rural (v.gr. política social).

De modo que en la nueva etapa, desde 1978/79 hasta 1983, a partir del reconocimiento de estratos diferenciados de acuerdo a su dotación de recursos, la institución establecería dos ámbitos de acción bien diferenciados, sin referirse aún a políticas o programas:

- I **Acciones de asistencia técnica y crediticia**, para alrededor de 150 mil “productores viables” (2º estrato).
- I **Acciones de desarrollo rural**, que tendía a confundirse con “política social”, para unas 240 mil familias con “muy difícil o sin solución agrícola” (3º estrato).

En relación a la asistencia técnica, si bien se orientaba a los productores viables, comenzaría con la práctica de segmentar los servicios, es decir a diferenciar “grados de acción” de acuerdo “con las limitaciones de los propios agricultores y de los medios con que se cuentan”<sup>120</sup>. De este modo se establecían dos tipos de asistencia técnica, los que a su turno tenían variantes más refinadas:

**Asistencia técnica básica:** se orientaba al estrato de productores “con serias limitaciones de carácter empresarial”. En una práctica que haría escuela -la diferenciación *ad infinitum* de los programas institucionales- consideraba dos variantes, de acuerdo a las características socio-productivas de los destinatarios: “extensiva”, para el sector de agricultores de menor potencialidad, e “intensiva”, que se entregaba en forma más individual, a agricultores que se estimaba que estaban más próximos a pasar al siguiente nivel de atención.

**Asistencia técnica integral:** consistía en un apoyo más intenso, dirigida a agricultores que ya disponían de ciertos conocimientos técnicos básicos y de una mejor dotación de recursos.

Luego, respecto al **crédito**, la propuesta establecía cuatro líneas diferenciadas: “De operación (individual)”, “De inversión individual”, “De pequeña capitalización” y “Directo a Organizaciones”<sup>121</sup>. Pero más relevantes serían los cambios en las condiciones generales del crédito, las que se volvían muy semejantes a las de la banca comercial: el interés del crédito pasaba a ser “real”, es decir cercano a las tasas de mercado; el acceso a los préstamos requería de garantías (prenda o hipoteca); y frente a la morosidad INDAP iniciaría acciones judiciales tendientes a hacer efectivas las garantías.

---

120 Ídem:14

121 INDAP s/f (c):4

En relación a las **acciones de desarrollo rural**, por su parte, durante ese período sería un conjunto bastante disperso de acciones de “tipo social”, dirigidas a quienes “no presentan características de despegue inmediato y aquellos que, por ser particularmente deprimidos (sectores de extrema pobreza, indígenas y comunidades del norte chico) se encontraban marginados”<sup>122</sup>.

Eran desde luego políticas asistenciales, e incluían estudios sobre el minifundio, y mejoramiento de condiciones de vida, en las que INDAP ejercía un rol de coordinación, como por ejemplo electrificación rural, agua potable, mejoramiento de vivienda, acceso a la educación y a la salud.

En este ámbito, la acción de mayor relevancia serían los programas de “regularización de la propiedad”, que incluía el saneamiento de los títulos de dominio de la propiedad minifundiaria y la política de disolución de las comunidades indígenas. Esto último merece mayor atención.

En mayo de 1979, el gobierno militar dicta el Decreto Ley 2.568 mediante el cual procedió a cambiar la naturaleza jurídica de las comunidades indígenas, promoviendo la propiedad privada individual -con la respectiva entrega de títulos de dominio- y en consecuencia la división y disolución de las comunidades indígenas, denominadas entonces como “reservas”. Adicionalmente INDAP absorbía el Instituto de Desarrollo Indígena, IDI, institución creada durante el período del Presidente Allende, a cuyo efecto crearía la División de Asuntos Indígenas.

En el curso de los años ochenta INDAP cumpliría decididamente con lo encomendado. Considerando que al inicio del período había algo más de dos mil comunidades registradas, la división abarcó prácticamente ese total, como se aprecia en el Cuadro 16, lo que se tradujo en 72 mil títulos de dominio entregados, con una superficie de más de 500 mil hectáreas.

---

122 INDAP s/f (a):18-19

**| CUADRO 16. |**

PROCESO DE DIVISIÓN DE RESERVAS, ENTREGA DE TÍTULOS Y SUPERFICIE COMPROMETIDA. 1980-1988

AÑO	RESERVAS DIVIDIDAS	TÍTULOS OTORGADOS	SUPERFICIE (MILES DE HA)
1980	374	10.050	59,6
1981	387	10.023	64,5
1982	246	10.038	56,5
1983	289	10.016	54,0
1984	245	10.004	48,6
1985	252	10.003	41,3
1986	130	6.255	53,0
1987	54	3.110	77,1
1988	53	2.731	54,6
<b>TOTAL</b>	<b>2.030</b>	<b>72.230</b>	<b>509,2</b>

INDAP, s/f (d): 53,54



Fotografía: Luis Arnés.

## | AÑOS OCHENTA: LA CRISIS COMO OPORTUNIDAD. EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA |

Los primeros años de la década de los ochenta alterarían profundamente el curso histórico de la dictadura militar, su política económica, la sociedad chilena en general, y también del INDAP, que buscaba sobrevivir en un ambiente político-gubernativo poco propicio.

La grave crisis económica de 1982-83 -caída del PIB sobre el 16 % y desempleo en torno al 20%- generarían un auge de la oposición al régimen y las consiguientes masivas jornadas de protesta social. En el sector agropecuario la crisis sería también extremadamente drástica, con una caída del producto sectorial de más del 5,5% durante el bienio; las protestas en este caso vendrían de los propios agricultores, especialmente de las regiones del sur, un sector históricamente simpatizante del régimen militar.

Este conjunto de presiones sectoriales, clima social disruptivo, mayor presencia de la oposición política y la necesidad de superar la grave crisis, llevaría finalmente al gobierno a flexibilizar su política económica, poniendo fin a la fase de aplicación dogmática y socialmente insensible del modelo neoliberal.

El cambio de enfoque de la política agropecuaria significaría entregar algunos apoyos que podrían considerarse moderadamente proteccionistas, como fueron las bandas de precios para algunos cultivos básicos, un poder comprador (Compradora de Trigo SA, COTRISA), créditos especiales y otras medidas tendientes a favorecer a quienes producían para el mercado interno. Cabe recordar que hasta poco antes, ese tipo de medidas era rechazado por la tecnocracia económica de los Chicago boys, para quienes si un productor no era competitivo, debía dedicarse a otra cosa.

Ese giro resultaría conveniente para la continuidad de INDAP, puesto que apoyar a la pequeña agricultura dejaba de ser algo excéntrico para la política económica. Gómez<sup>123</sup> agrega otro antecedente: uno de los últimos intentos por cerrar o minimizar el Instituto sería la licitación de la cartera de crédito que la institución tenía dentro del sistema bancario comercial, que concluyó sin interesados. Con esa mochila el posible cierre se hacía inviable. Parecía que los astros se alineaban para su sobrevivencia.

---

123 Gómez, 1991:26

En definitiva INDAP no se cerró, y -parafraseando a Nietzsche “Lo que no te mata te hace más fuerte”- comenzó una nueva etapa institucional, si no tan fuerte, al menos con mayor certeza de sobrevivencia.

### EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA (PTT)

El año 1983 comienza a operar, sin mayor publicidad, el Programa de Transferencia Tecnológica (PTT), que marcaría la acción institucional durante las siguientes décadas.

El nuevo Programa, según explica la Memoria institucional de ese año, había sido aplicado en forma piloto en la Región del Maule y ahora se hacía extensivo al resto del país. Su objetivo: “entregar al pequeño agricultor los conocimientos, habilidades y destrezas sobre un conjunto de tecnologías agropecuarias y empresariales” para aumentar la eficiencia productiva<sup>124</sup>.

La propuesta contenía elementos de continuidad y de innovación respecto a las acciones de asistencia técnica realizadas en los años anteriores; por ejemplo, el PTT mantenía y fortalecía la diferenciación de la asistencia técnica, de acuerdo a la intensidad de los servicios, estableciendo en este caso dos niveles:

■ **Transferencia Tecnológica Integral (PTTI)**, dirigida a “pequeños y medianos agricultores con posibilidades de solución agrícola”. Enfatiza en los aspectos técnico-productivos y su complementación con el crédito. Comienza a operar en la temporada 1983-84.

■ **Transferencia Tecnológica Básica (PTTB)**, para “agricultores minifundistas”, que a su vez hacían parte del Plan Nacional de Desarrollo Rural. Comprende tres ámbitos de acción: desarrollo predial, desarrollo de la familia y capacitación permanente. Comienza a operar en la temporada 1987-88.

A ellos se agregaban dos tipos de servicios de menor intensidad, como “Información técnica”, dirigida a agricultores que recibían crédito pero no estaban adscritos a la transferencia tecnológica, y “asesoría técnica directa”, orientado a agricultores “egresados de la TT” o que requerían un servicio técnico especializado.

---

124 INDAPs/f (e):3

Uno de los elementos más novedosos del Programa, en particular en el caso de la modalidad Integral, y que en cierta forma anticiparía el enfoque territorial que dos décadas más tarde sería ampliamente difundido, sería la delimitación de “zonas homogéneas de producción”, definidas de acuerdo al potencial agroclimático, a las que se agregaban los “programas de desarrollo agrícola del Área”, elementos que buscaban darle una “bajada local” a la asistencia técnica.

Aunque la externalización de servicios técnicos a través de empresas consultoras privadas se venía haciendo hacía algunos años, ahora el sistema se había perfeccionado, especialmente en control y evaluación de los operadores, y por tanto se consolidaba.

El sistema funcionaba como “subsidio a la demanda”: INDAP otorgaba al productor “beneficiario” un subsidio (“Bono de Transferencia Tecnológica”), que cubría parcial o totalmente el costo del servicio técnico privado -80% en el caso del integral y 100% el básico- y con el cuál éste contrataba los servicios de una empresa registrada.

En la práctica, bien es sabido, la operación ocurría de un modo inverso: las empresas consultoras concursaban por un determinado número de bonos y luego, si los ganaban, reclutaban a los agricultores que correspondieran a las características del servicio licitado.

Operacionalmente el PTT se estructuraba en “módulos”, es decir una agrupación de 144 agricultores, atendidos por un profesional (agronomo o veterinario) denominado “jefe técnico”, y tres extensionistas (técnicos o peritos agrícolas), cada uno a cargo de 48 agricultores<sup>125</sup>. Existía también la posibilidad de conformar “multimódulos”, que reunía a 198 campesinos, a cargo de un jefe técnico y tres extensionistas, pero en este caso cada uno atendía a 66 agricultores.

El crecimiento del Programa durante los años ochenta fue más bien modesto, pasando de 13 mil beneficiarios en su primera temporada, a 19 mil en el período 87-88, para volver a caer a algo menos de 16 mil al finalizar la década (Cuadro 17). Respecto al personal adscrito a los servicios técnicos, INDAP informaba -sin precisar el año- que constituían una dotación de 800 personas entre profesionales y técnicos, las que recibían un “constante perfeccionamiento” por parte del Instituto<sup>126</sup>.

---

125 INDAP s/f (f):6

126 INDAP, s/f (d):44

**| CUADRO 17. |**

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA DURANTE LA DÉCADA DE 1980

AÑO	INTEGRAL	BÁSICA	TOTAL
1983-84	13.140	--	13.140
1984-85	13.865	--	13.865
1985-86	13.608	--	13.608
1986-87	13.951	--	13.951
1987-88	19.260	6.855	26.115
1988-89	18.553	7.029	25.582
1989-90	15.887	11.066	26.953

FUENTE: Gómez, 1991: 43

### EL PROGRAMA DE ASISTENCIA CREDITICIA

El Programa de Asistencia Crediticia continuaría más o menos en los mismos términos que lo venía haciendo en los últimos años, si bien a partir de la puesta en marcha del Programa de Transferencia Tecnológica, se orientaría fundamentalmente a financiar a esos beneficiarios. Las condiciones generales también continuarían siendo semejantes a las del período anterior, lo que incluía la reajustabilidad a través de la Unidad de Fomento, además de tasas de interés no muy distintas a la que ofrecía la banca. Se exigían además garantías reales sobre los préstamos, cuyo valor debía cubrir al menos una vez y media el monto del crédito.

En cuanto a los tipos de créditos, se establecen básicamente cuatro modalidades, en función de sus objetivos, plazos y tipo de beneficiario, como se aprecia en el esquema del Cuadro 18. Adicionalmente se agregaría una línea de crédito especial, denominada “Crédito de Sustentación Social”, orientado a los productores de baja o nula “solución agrícola”. En el Cuadro 19 se presenta la evolución del sistema de crédito durante los años ochenta.

**| CUADRO 18. |**

PROGRAMA DE ASISTENCIA CREDITICIA DE INDAP

SUBSISTEMAS CREDITICIOS	CORTO PLAZO	LARGO PLAZO
<b>Individual</b>	De operación: necesidades anuales de la explotación	De inversión: financiamiento para el desarrollo de la explotación
<b>Organizaciones</b>	Necesidades de capital de operación para acopio, selección, procesamiento y mercadeo de la producción	Establecimiento, ampliación y tecnificación de rubros agropecuarios, agroindustriales y de comercialización

FUENTE: Elaborado por el autor basado en INDAP, s/f (d):25-26

**| CUADRO 19. |**

EVOLUCIÓN DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE CRÉDITO DE INDAP EN LA DÉCADA DE 1980

AÑO	OPERACIÓN	CORTO PLAZO ORGANIZACIONES	INVERSIÓN	LARGO PLAZO ORGANIZACIONES	SUSTENTACIÓN SOCIAL
<b>1980</b>	33.681	--	3.977	1.283	--
<b>1981</b>	31.994	--	4.525	872	--
<b>1982</b>	30.836	--	4.485	1.053	--
<b>1983</b>	31.519	--	2.541	855	4.907
<b>1984</b>	33.458	308	2.249	258	2.183
<b>1985</b>	29.244	301	1.763	478	1.673
<b>1986</b>	27.585	211	1.502	439	1.764
<b>1987</b>	27.646	382	1.625	92	1.444
<b>1988</b>	30.049	32	2.614	1	1.986

INDAP, s/f (d): 46

Aquí vale la pena hacer una digresión. La gestión del programa de crédito, como es lógico suponer, representaba para la institución una labor engorrosa y compleja, puesto que todo el respaldo administrativo, desde la base -oficina de Área, donde se tramitaban los créditos- hasta el nivel central, se realizaba manualmente.

Hacia mediados de los años ochenta, un equipo conformado por un ingeniero informático -un tipo de profesional todavía escaso en esa época- y profesionales del Departamento de Crédito comenzarían a diseñar un sistema informatizado. Tras sucesivos desarrollos y pilotos, hacia fines de 1987 comienza a operar el CREDAP, el primer sistema informático de INDAP, que tendría una larga existencia con varias versiones. Para su implementación

se obtendría un préstamo especial del Banco Mundial, mediante el cual se adquiere, a través de una licitación internacional, el equipamiento necesario para poner en marcha el sistema en todo el país<sup>127</sup>.

#### **Virgilio Montero, funcionario del área administrativa<sup>128</sup>**

*... todos debiéramos saber que antes de llegar a los actuales sistemas, se trabajó a mano. En una época en que el crédito era el principal programa de Indap, las cartolas individuales se calculaban a pulso... tuvimos la suerte de trabajar en el diseño de esa nueva cartola y utilizar novedosos criterios de contabilización... en un salto que en su momento fue sacar la labor administrativa de la carreta y subirla al jet... (entonces) un administrativo hábil, como eran muchos, en 30 segundos actualizaba una cuenta. Entiendo que esos criterios, llevados ahora en sistemas computacionales, aún se mantienen...*

#### **PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL**

En el año 1986, el gobierno conforma una “Comisión Interministerial Asesora para el Desarrollo Rural”, presidida por el Ministro de Agricultura<sup>129</sup> y en calidad de Secretario Ejecutivo, el Vicepresidente de INDAP. Su principal tarea durante esos años sería la formulación y ejecución de un Plan Nacional de Desarrollo Rural, donde cada uno de los ministerios y servicios participantes tendría su rol específico. Curiosamente, y a pesar del protagonismo de INDAP en la Comisión, no hay referencias documentales acerca de su participación ni del tipo de actividades que realizó<sup>130</sup>.

---

127 Felipe Céspedes, funcionario del área administrativa. Entrevista con el autor

128 Comunicación escrita al autor

129 La integraban además los Ministros de Educación, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Salud, Minería, Vivienda y Urbanismo, Transporte y Telecomunicaciones y ODEPLAN; también de los Subsecretarios de Desarrollo Regional y de Pesca.

130 INDAP, s/f (d):9-13



Cooperativa El Natre, Vilcún, Región de La Araucanía. Archivo INDAP.



| PARTE IV. |  
1990-2017

DE LA  
MODERNIZACIÓN  
DE LA  
AGRICULTURA  
FAMILIAR A LA  
RURALIDAD  
DIVERSA

## ENTRE CONTINUIDAD Y CAMBIO. ENTRE MERCADO Y ESTADO

*“Me parece que realmente ganó el No. Al menos para mí, yo lo tengo bastante claro ya”.* Con esas declaraciones, emitidas por televisión bien pasada la medianoche, el General de la Fuerza Aérea Fernando Matthei, miembro de la Junta de Gobierno, sería el primer personero de la dictadura en reconocer oficialmente la derrota de Pinochet en el plebiscito del 5 de octubre de 1988.

Pinochet y su entorno más cercano habían dudado hasta entonces entre reconocer su derrota u optar por el fraude y la salida represiva. Eran las ocho de la noche y no había cómputos oficiales. El Subsecretario Alberto Cardemil (ex Vicepresidente Ejecutivo de INDAP en los años ochenta), responsable de esta tarea, no aparecía públicamente; entretanto Pinochet declaraba a los medios que la opción SI iba ganando y -en una velada amenaza- que “se ha visto gente con pasamontañas y armas en algunas poblaciones”<sup>131</sup>.

Recién a las 2 de la madrugada se darían los resultados oficiales: la opción “NO” había triunfado ampliamente, con un 54% de las preferencias, frente al “SI”, de quienes deseaban la prolongación del régimen, que había obtenido un 43%. La mayoría del país celebraba. Comenzaba la transición a la democracia.

---

131 Así lo relataba el General Matthei: “Estaba preocupado (...) No podía entender por qué no se estaba dando la información cuando todo el mundo la sabía ya y pensé que esto podía traer consecuencias muy serias de pensar que nosotros no íbamos a cumplir con nuestro compromiso de reconocer una victoria, o una derrota también”, señaló en una entrevista con Televisión Nacional... Años después, Matthei reconocería que **Pinochet pensó en pedir facultades especiales para desconocer los resultados**. En sus memorias, el general relata cómo **Pinochet les habría entregado un decreto que validaba no reconocer los resultados y lo facultaba para asumir todo el poder** (negritas del autor). Véase BBC Mundo, 4 de octubre de 2013, “Tres hitos que marcaron la caída de Pinochet”. Disponible en Internet en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/130917\\_especial\\_25\\_anos\\_plebiscito\\_chile\\_pinochet\\_no\\_ch](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/130917_especial_25_anos_plebiscito_chile_pinochet_no_ch)

Poco más de un año más tarde, el 14 de diciembre de 1989, serían las elecciones presidenciales, que consagrarían a Patricio Aylwin Azócar como Presidente de la República, con un 55,2% de los votos, contra un 29,4% del candidato de la derecha, el ex-ministro de Pinochet, Hernán Büchi, y un 15,4% del empresario Francisco Javier Errázuriz, autodefinido como de “centro-centro”.

Aylwin, histórico líder demócrata-cristiano que había jugado un rol relevante en la oposición al presidente Allende, se convertía ahora en el primer presidente democrático tras 17 años de dictadura, apoyado en la coalición de centro-izquierda denominada Concertación de Partidos por la Democracia, que gobernaría el país por los siguientes veinte años. El inicio de su administración sería el 11 de marzo de 1990.

Su gobierno se abocaría a normalizar el país y, “en la medida de lo posible”, reparar algunas de las más dramáticas heridas que dejaba el período dictatorial. Uno de los hitos más recordados de su gobierno sería la formación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, que unos meses más tarde entregaría el célebre “Informe Rettig”, que daba cuenta de las sistemáticas violaciones a los derechos humanos de la dictadura militar.

En la siguiente década, mientras Pinochet continuaba como Comandante en Jefe y luego senador designado, perturbando profundamente el proceso de transición, la coalición gobernante exhibiría altas tasas de crecimiento -entre las mayores de la historia- y espectaculares resultados en materia de reducción de la pobreza -desde casi un 40% en 1990 a alrededor de un 12% en 2015- así como importantes avances en inversión en infraestructura, ampliación de cobertura del sistema educativo y protección social, por mencionar algunos de esos avances.

El gran déficit de ese período sería, sin embargo, las desigualdades económicas y sociales, la alta concentración de la riqueza y una institucionalidad muy débil para defender a los ciudadanos de múltiples formas de abusos -muchas de las cuales se develarían en forma escandalosa durante la segunda década del presente siglo- serían persistentes y los logros en esa materia relativamente débiles.

De ahí que el eje central del debate político durante esos cuatro gobiernos -y más allá también- sería entre continuidad y cambio del “modelo” o entre más estado o más mercado. Más allá de la esperable “defensa del modelo” de la oposición de derecha, se trataba de una controversia que ocurría fundamentalmente al interior del bloque gobernante, que consistía en interrogarse cuánto y cuáles de las transformaciones realizadas en período de dictadura eran compatibles con los nuevos estándares democráticos y de justicia social que la coalición proclamaba.

En definitiva, la continuidad vendría fundamentalmente por el lado de la política económica que en lo esencial mantendría la inspiración “pro-mercado” y el sistema económico-institucional abierto e integrado a la economía global; de hecho los aranceles irían paulatinamente disminuyendo hasta desaparecer completamente durante la presente década, y los acuerdos de libre comercio se extenderían hacia todas las regiones del mundo. Desde el punto de vista de la política macroeconómica, se mantendría también los principios de equilibrio en las cuentas fiscales (“responsabilidad fiscal”) y control inflacionario, y en materia cambiaria, prescindencia de intervención fiscal<sup>132</sup>.

Los cambios o diferencias con el modelo neoliberal ortodoxo del período dictatorial vendría fundamentalmente por el lado de ciertas reformas de carácter redistributivo -como las tributarias y laborales- el carácter inclusivo de las políticas sociales y un consistente aumento del gasto social, lo que significó por ejemplo triplicar el gasto en salud y duplicarlo en educación, entre las principales. Más recientemente se incorporaría la idea del Estado como garante de derechos sociales o “Estado Social de Derecho”, que por lo demás hace parte del debate constitucional en curso durante estos últimos años.

El “modelo” resultante sería una combinación de, por una parte, un apego relativamente estricto a las reglas del liberalismo económico, especialmente en el ámbito macroeconómico, y por otra una búsqueda de grados crecientes de inclusión y disminución de las desigualdades, que ha recibido diversas denominaciones, como “híbrido”<sup>133</sup>, “estructuralista neoliberal”<sup>134</sup> y “neoliberalismo corregido”<sup>135</sup>. Desde el año 2011 en adelante, masivas movilizaciones estudiantiles primero y en contra del sistema de pensiones después, entre otras, cuestionarían profundamente los lineamientos centrales de la estrategia de desarrollo seguida a partir de la recuperación de la democracia.

La política agrícola adoptada en el período, en consecuencia, sería más de continuidad que de reforma, es decir una aplicación particular de las definiciones generales de política económica, intentando incorporar a los sectores hasta entonces más desfavorecidos a la dinámica del progreso.

---

132 Martner (2007:45-46) refuta el carácter intrínsecamente neoliberal de varias de esas políticas, señalando que bien podrían ser aplicadas en otros contextos a estrategias basadas “en el interés común”. Es el caso de la disciplina presupuestaria, la integración de la economía nacional en la economía mundial o la garantía a los derechos de propiedad; el mismo autor identifica como efectivamente neoliberales las reformas tributarias que disminuyen la progresividad y las privatizaciones y desregulaciones discriminadas.

133 Martner, op cit

134 Kay 2002:474

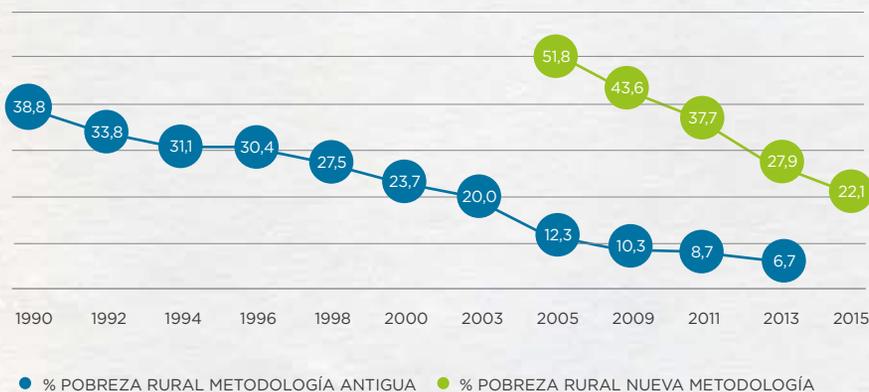
135 Garretón, 2012

Ello significaría mantener el énfasis en las exportaciones y en la inserción del sector en los mercados internacionales, política que se profundizaría a través de numerosos acuerdos de libre comercio en todas las regiones del mundo. Para que el sector productivo fuese más competitivo, uno de los objetivos de la política, la acción pública se orientaría a proveer servicios de apoyo -o de fomento- productivo, como asistencia técnica, crédito, capacitación y gestión comercial.

Por otra parte, durante los últimos veintisiete años, desde el retorno a la democracia, ha mejorado sustancialmente la calidad de vida en las zonas rurales. La pobreza, en este caso medida por ingresos, cayó sistemáticamente desde un 39% con que lo dejó la dictadura militar, hasta menos de un dígito hacia 2010 -año del bicentenario- aun cuando esos valores fueron recalculados con una nueva metodología, a partir de 2013, y resultaron bastante más altos, pero la tendencia a disminuir se ha mantenido. Con todo, continúa siendo una proporción nada despreciable.

#### | FIGURA 1. |

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL EN CHILE (POR INGRESOS). 1990-2015



FUENTE: CEPALSTAT (metodología antigua) y CASEN 2015 (nueva metodología)

Pero además su población ha ido accediendo en general a los mismos bienes de consumo que el resto de la población y la expansión de la infraestructura -redes viales, de transporte y de telecomunicaciones- terminó con el aislamiento. Eso no significa desde luego una ruralidad exenta de desigualdades y conflictos, como el resto de la sociedad, tal como lo expresó el informe del PNUD del año 2008 sobre la nueva ruralidad en Chile:

*“el mundo rural ya no es el de la miseria antigua, el de la pobreza, el analfabetismo, el abuso, la lejanía (...) hoy todos tienen celular, televisión y viven a treinta minutos de sus trabajos, del consultorio, comercio y municipalidad... (pero surgen también) nuevas formas de exclusión, la de aquellos que permanecen ligados a las explotaciones de supervivencia y aquellos que existen en los márgenes de los nuevos territorios”<sup>136</sup>.*

## LA PEQUEÑA AGRICULTURA O AGRICULTURA FAMILIAR

Durante los años ochenta se había consolidado y desarrollado una agricultura capitalista, moderna, inserta en los mercados dinámicos del país y del mundo, intensiva en capital y tecnología, pero basada en buena medida en empleos precarios y mal pagados, lo que el reconocido experto en desarrollo de CEPAL, Fernando Fajnzylber, denominó “competitividad espuria”.

Desde fines de los ochenta y sobre todo a partir de los noventa, se genera además en el país un verdadero boom de la agroindustria, especialmente en la zona central, aunque paulatinamente se irá extendiendo hacia regiones más al sur. Así, por ejemplo, las exportaciones de productos hortofrutícolas procesados se incrementaron en alrededor de un 20% solo en la primera mitad de la década de 1990<sup>137</sup>, y a inicios de la segunda década de los 2000 había en el país alrededor de 10 mil productores frutícolas encadenados a más de 500 firmas agroexportadoras<sup>138</sup>.

Al margen de ese dinamismo quedaba un amplio sector de agricultura entonces caracterizada como “tradicional”, en su mayoría pequeños productores y minifundistas, que se orientaba fundamentalmente a abastecer el mercado interno de productos de consumo popular. Con serias dificultades para subsistir y permanecer como productores agrícolas, debieron en muchos casos complementar sus ingresos en otras ocupaciones, especialmente de carácter asalariado.

Hacia 1990, en términos de población, ese sector de pequeña agricultura, que paulatinamente comenzaría a ser denominado como “agricultura familiar”, no era muy distinto a la del período anterior: en su conjunto estaba constituido por 200 a 250 mil unidades (amplio rango que se explica por discrepancias entre diversas fuentes), pero con la ya conocida diversidad.

---

136 PNUD, 2008:12

137 Datos de Odepa en línea (<http://www.odepa.cl/articulo/agroindustria-hortofruticola-chilena-2/>)

138 Caro, 2012:148

Como se aprecia en el Cuadro 20, basado en Gómez (1991), cuya estimación se ubica en el rango menor mencionado (200 mil), podía diferenciarse un sector minifundista, que era mayoritario (68%) y un sector de pequeños productores familiares, que incluía al “nuevo” estrato de parceleros asignatarios de la reforma agraria.

#### | CUADRO 20. |

##### CATEGORÍAS DE PEQUEÑA AGRICULTURA A INICIOS DE LOS AÑOS 90

CATEGORÍAS	NÚMERO	TOTALES	%
MINIFUNDIO			
Indígenas	40.000		
Comunidades Norte	13.000		
Tradicional	87.000		
Subtotal		140.000	68%
EXPLORACIONES FAMILIARES			
Tradicional	30.000		
Colonización	6.000		
Reforma agraria	30.000		
Subtotal		66.000	32%
<b>Total</b>		<b>206.000</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Gómez, 1991:11

El minifundio, que como ya vimos no había experimentado variaciones importantes durante la reforma agraria, continuaba siendo el sector más pobre de la ruralidad -y probablemente del país- y estaba compuesto por las tradicionales pequeñas propiedades altamente subdivididas a lo largo de muchas generaciones, concentrada en ciertas áreas geográficas y en general muy pobres; por el campesinado indígena, mayoritariamente mapuche pero también de otros pueblos indígenas, y las “eternas” comunidades sucesoriales del Norte Chico.



Extensionista y productor usuario de INDAP, década de los 90. Archivo INDAP.

## | ¡COMPETIR O MORIR! LA ESTRATEGIA DE INDAP PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN TIEMPOS DE DEMOCRACIA Y LIBRE MERCADO |

Al asumir las nuevas autoridades de INDAP en marzo de 1990, encabezadas por el nuevo Director Nacional, el ingeniero agrónomo Hugo Ortega Tello, se encuentran con una institución extremadamente debilitada, tanto en lo material como en lo institucional. Debilidad que se apreciaba en aspectos tales como la precariedad y el deterioro de su infraestructura; la excesiva antigüedad de sus equipos y medios; una “aguda desincentivación (sic) de su personal” y una pronunciada escasez de personal: de 5.000 funcionarios en 1973 y sobre los 1.300 en 1980, se había llegado a 850 a inicios de 1990, si bien cabía agregar, para este último año, los 680 profesionales y técnicos externos, de empresas consultoras subcontratadas<sup>139</sup>.

### Liliana Barría, ex directiva

*... a Hugo (Ortega) le tocó ordenar y encontrar la pobreza. Yo te digo que para ir al baño yo tenía que sacar unos metros de papel confort de mi oficina, comprado por mí, para ir al baño. No había. No había ni para sacar fotocopias, o sea ese nivel. Era una miseria pero tremenda...*

A ello se sumaba la legislación de amarre que la Junta Militar había promulgado en febrero de 1990, es decir apenas un mes antes de salir del gobierno, que restringía seriamente la acción institucional y haría necesario enviar una nueva ley (Ley Orgánica) para su aprobación en el Parlamento, lo que ocurriría en mayo de 1993.

De modo tal que una parte considerable del esfuerzo de esa primera administración post-dictadura, se orientaría a la recuperación de la fortaleza institucional.

Comenzaba así a escribirse una nueva etapa de la vida institucional, su segundo cuarto de siglo, período que ha transcurrido bajo seis Presidentes de la República; los primeros cuatro -Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet- entre 1990 y 2010, pertenecientes a la alianza de centroizquierda “Concertación de Partidos por la Democracia”; luego el que encabezó Sebastián Piñera (2010-2014), sustentado por los partidos de derecha agrupados en la “Alianza por Chile”, y finalmente el gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018), nuevamente apoyado por un conglomerado de centroizquierda (Nueva Mayoría). En algunos sentidos ha sido un período de continuidad y en otros de cambios.

---

139 INDAP, 1993:4

A partir de esa condición de extrema debilidad institucional, en los siguientes 25 años la institución crecería de una forma impresionante, lo que se puede apreciar tanto en el presupuesto, que pasó de 64 mil millones de pesos en 1989 a 268 mil millones en 2016 (ambos en moneda de este último año), cuatro veces más en términos reales<sup>140</sup> como en la cobertura de los servicios técnicos, que pasaron de 36.000 pequeños agricultores en 1989 a unos 140.000 el año 2016, es decir también se cuadruplicó.

A ello se suma el inestimable mejoramiento en infraestructura que significó por una parte el nuevo edificio institucional en el centro de Santiago, adquirido en marzo de 1999, si bien la mudanza se realizó en septiembre del año anterior, junto a la expansión de los puntos de atención a los agricultores, que pasaron de 95 oficinas en 1989 a 110 en 2016, incluyendo direcciones regionales, agencias de área, y áreas móviles.

### **LAS TAREAS PARA LA TRANSICIÓN: FORTALECER LA INSTITUCIÓN Y MODERNIZAR LA PEQUEÑA AGRICULTURA**

Más allá de atender las urgencias institucionales, a ese equipo de la transición, encabezado por Hugo Ortega, le tocaría definir una estrategia para la recuperada democracia, teniendo en cuenta las grandes interrogantes políticas de ese periodo. ¿Se debía continuar con lo que se venía haciendo durante el período anterior, solo que ahora en contexto democrático? ¿O habría que emprender un nuevo diseño, para una realidad distinta, para nuevos objetivos? En suma ¿cuánto de continuidad y cuánto de cambio debería tener la acción institucional?

Las opciones disponibles en realidad no eran muchas. El proceso reformista del período 1964 a 1973 había quedado atrás, con sus éxitos, sus fracasos y sus tragedias. Reforma agraria y sindicalización campesina, eran ahora conceptos en desuso, tanto porque la realidad había cambiado profunda y estructuralmente en los últimos diecisiete años, como porque resultaba políticamente incorrecto incluso su remembranza en ese nuevo período. Era el tiempo de los grandes consensos con el sector privado y la oposición política. No estaba el horno para otro tipo de bollos.

Se partía en cambio de la convicción de que la pequeña agricultura “tenía un espacio en la agricultura moderna” y “el potencial de competir exitosamente en el escenario nacional e internacional”. Lo que un servicio como INDAP estaba en condiciones de ofrecer era reforzar ese proceso de incorporación a

---

<sup>140</sup> Información proporcionada por ODEPA.

la dinámica de la economía de mercado, buscando mejorar sus capacidades y su desempeño. Es decir, su “modernización”.

Se reconocía también que el sector era heterogéneo y que por lo tanto era necesario establecer políticas diferenciadas de acuerdo a esa diversidad. ¿Cuál era esa diferenciación? Se identificaban tres estratos socio-productivos, de acuerdo a la disponibilidad de recursos y capacidades de “competir”.

En primer lugar, aquellos productores en una posición relativa favorable, identificados en general con los parceleros de la reforma agraria, cuya dotación de recursos parecía “razonablemente adecuada” para incorporarse con cierta rapidez a los procesos de modernización agrícola y económica, o tal vez ya lo estaban. Luego había un estrato intermedio, que con esfuerzo -se apostaba- podía alcanzar condiciones razonables de competitividad.

Finalmente, el minifundio, el sector mayoritario, cuyos escasos y degradados recursos no solo equivalían a vivir en condiciones de precariedad y pobreza, sino que obligaba a las familias a generar su sobrevivencia a través de actividades distintas a la producción predial<sup>141</sup>.

Puesto que los principales instrumentos de los que disponía la institución eran la transferencia tecnológica y el crédito, los dos primeros estratos se adecuaban a lo que la institución estaba en condiciones de ofrecer. La mayor complejidad provenía del tercer estrato -como siempre había sido- el de los hogares y pequeñas propiedades con baja dotación de recursos, en condición de pobreza, en zonas de baja productividad, y con un alto componente de empleo asalariado para su subsistencia, donde la oferta de transferencia tecnológica y crédito no parecían satisfacer sus requerimientos.

En ese contexto, emergía nuevamente la discusión sobre el eje productores “viables” e “inviables”, conceptos que como se vio habían acuñado los Chicago boys en los años setenta, pero que continuaban siendo usados, si bien de forma más discreta, al interior del nuevo gobierno, principalmente en el ámbito de la tecnocracia económica oficialista.

De acuerdo a ese punto de vista, inspirado en la ortodoxia neoclásica, la agricultura campesina era en general inviable en el largo plazo, por lo que las políticas debían orientarse “a facilitar la transición de los hogares y de las personas a otros sectores sociales y a otras actividades económicas, y a reducir y mitigar los costos sociales de la transición”<sup>142</sup>.

---

141 INDAP, 1993:17

142 Berdegué y Rojas, 2014:3

Tal distinción era rechazada al interior de INDAP, por considerarla impropia de un régimen democrático que “tiene responsabilidades con el conjunto de los chilenos y, en consecuencia, con la totalidad de los campesinos”. La institución, por ende, debía hacerse cargo de la pequeña agricultura en toda su diversidad<sup>143</sup>.

## MEJORAMIENTOS EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE

Esa primera administración, la de Hugo Ortega, se propondría básicamente aumentar la cobertura y la calidad de la atención, con énfasis en la adecuación y perfeccionamientos de los tradicionales programas pre-existentes, es decir transferencia tecnológica y crédito. De hecho la cobertura de ambos programas tendría un crecimiento notable: mientras la primera prácticamente se duplicaría, pasando de 26.077 familias atendidas en 1989/1990 a 51.273 familias atendidas en la temporada 1993/1994, el financiamiento pasaría de algo más de 47 mil beneficiarios en 1989 a alrededor de 70.000 en 1993. Cabe destacar que por primera vez se presta una atención especial al crédito orientado a productoras mujeres, modificando ciertas normas administrativas que hasta entonces hacían muy difícil su acceso al servicio.

Pero también se introdujeron algunas nuevas líneas de acción, como comercialización y agroindustria, riego campesino y forestación. A ello se agregarían programas focalizados en actores sociales específicos, como mujeres, jóvenes, indígenas y una especial atención al mundo de las organizaciones campesinas, a las que se apoyó en sus procesos de rearticulación y crecimiento.

Bajo el ítem “lucha contra la pobreza”, sería el comienzo de un ciclo de proyectos con fondos de la cooperación internacional, que se prolongaría por toda esa década, orientados a zonas rurales de extrema pobreza, entre los cuales se realizó el “Proyecto Español”, para comunidades mapuche de cuatro comunas de La Araucanía y el “Proyecto Holandés” para diversas zonas de la misma región.

Finalmente, un hito importante en el período sería la reforma a la Ley Orgánica del Instituto, que había sido promulgada por la dictadura militar un mes antes de abandonar el ejercicio del poder y que había introducido serias

---

143 INDAP, 1993:25. Berdegué y Rojas, Op cit: 6,7, señalan que habían dos líneas de pensamiento al interior del bloque “pro-agricultura familiar”: uno de inspiración “proteccionista”, que propugnaba por políticas especiales de precios y de subsidios, y otro que impulsaba la competitividad y la productividad sin condiciones especiales, que fue el que finalmente se impuso.

restricciones para la acción institucional. Una de las principales innovaciones del nuevo marco legal, aprobado en mayo de 1993, sería la ampliación del universo de beneficiarios, incluyendo una inédita distinción entre pequeños productores y campesinos, así como sus organizaciones y sus familiares, lo que permitía individualizar a la juventud y la mujer rural<sup>144</sup>.

### EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA (PTT)

El equipo que se hizo cargo del programa a inicios de 1990 no dudó en ningún momento de su continuidad. En realidad no había tiempo. *“Todavía no se terminaba el proceso de nombramiento de las nuevas autoridades”*, explica Sergio Gómez, participante en el proceso, *“cuando ya era necesario llamar a una nueva licitación de todo el programa en el mes de abril, para que volviera a funcionar en el mes de mayo”*<sup>145</sup>.

Se optaría, en consecuencia, por darle continuidad al diseño general, incluyendo la programación anual, pero introduciendo “correcciones” en algunos aspectos operativos que se consideraban inaceptables en democracia, como era la concentración de los proveedores de servicios técnicos en unas pocas empresas consultoras (Cuadro 21), que además tenían una marcada identidad con la dictadura militar, y a la vez la exclusión de otros, profesionales e instituciones calificadas y experimentadas en esa labor, solo por no ser afines al régimen. A ello se agregaba una excesiva rigidez y control, pero centrado en aspectos formales y no sustantivos<sup>146</sup>.

De este modo, el PTT mantendría su esencia -programa ejecutado por privados, pagados con recursos públicos, seleccionados a través de licitaciones- pero a partir de ahora se incorporarían como “empresas de transferencia tecnológica” a ONGs y a organizaciones campesinas, especialmente cooperativas, que habían estado excluidas, y se evitaría la concentración mediante la regla de que ninguna empresa individual podía adjudicarse más de un 10% de los recursos del programa.

144 La Ley define como pequeño productor agrícola a “aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia”. Y campesino como la “persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola, y las personas que integran su familia”.

145 Gómez, 1991:32. Salvo que se indique lo contrario, esta sección sobre el Programa de Transferencia Tecnológica se basa en la misma fuente (Gómez, 1991:28-35)

146 Ídem:29

Respecto al diseño, la novedad sería la incorporación de los conceptos de “gradualidad y egreso”, apostando a que en algún momento los pequeños productores atendidos estarían en condiciones de independizarse, para continuar su actividad productiva sin el apoyo que INDAP les había brindado<sup>147</sup>.

**| CUADRO 21. |**

EMPRESAS CONSULTORAS EN EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA CON MAYOR NÚMERO DE BONOS. TEMPORADA 1989-1990

EMPRESA CONSULTORA	Nº BONOS	% DEL TOTAL
<b>CORPRIDE</b>	5.339	19,8
<b>INACAP</b>	4.294	15,9
<b>Ribera Sur</b>	1.098	4,1
<b>Total</b>	<b>10.731</b>	<b>39,8</b>

FUENTE: Gómez, 1991:29



Funcionario de INDAP y productores, década de los 90. Archivo INDAP.

147 A tal efecto se crearon dos “etapas”, I y II. Los productores ingresaban a la Etapa I, que se orientaba a elevar los niveles de productividad agrícola, tenía una intensidad máxima, era subsidiado en un 100% (aunque a partir de 1995 debió pagarse una parte del costo), y la asistencia técnica era otorgada por un técnico agrícola. Luego de 6 años, avanzaba a la “Etapa II” del programa, menos intensivo, centrado en la comercialización y administración, debía pagarse al menos un 25% del servicio, y éste era entregado directamente por un agrónomo o un médico veterinario. Luego de tres años, los agricultores podían “graduarse” y dejar el sistema.

## | DOBLANDO LA APUESTA EN LA SEGUNDA MITAD DE LOS AÑOS NOVENTA. PROFUNDIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COMPETITIVIDAD CAMPESINA |

Luis Marambio Canales, quien como vimos había sido Vicepresidente Ejecutivo durante un breve período, a fines de los años sesenta, asumió la Dirección Nacional de INDAP en marzo de 1994. Tras algunos años en el exterior como funcionario del IICA, regresaba con la convicción de que el camino iniciado desde el retorno de la democracia, esto es la modernización productiva y económica de la agricultura familiar, a objeto de mejorar su capacidad para competir en los mercados, no solo era correcto sino que había que profundizarlo. “La agricultura familiar campesina”, escribe en la memoria institucional de 1997, “no puede quedar anclada en las certezas del pasado, debe enfrentar estos nuevos escenarios”<sup>148</sup>.

En el curso de esos seis años, pero con mayor consistencia a partir de 1996, la institución redoblaría las energías invertidas en la modernización y la transformación productiva de la pequeña agricultura. En términos prácticos, ello significaba por una parte acompañar a los pequeños productores en un proceso de reconversión productiva, sustituyendo sus producciones tradicionales por actividades orientadas a mercados más dinámicos y por tanto más rentables, y por otra, promover su integración en organizaciones funcionales a través de las cuales se facilitarían un acceso más fluido a servicios técnicos y financieros y a los mercados modernos<sup>149</sup>. La promoción de tales organizaciones, identificadas genéricamente como Empresas Asociativas Campesinas (EAC), con sus éxitos y sus fracasos, como se verá, terminarían siendo el eje central del período.

Conviene comenzar por los aspectos más operativos, es decir los ajustes e innovaciones realizados en los programas y servicios tradicionales, como la asistencia técnica, acceso al financiamiento y capacitación, entre los principales, para preparar así “la máquina” para los nuevos desafíos.

En el ámbito de la asistencia técnica, por ejemplo, durante el período se pondría fin al ya tradicional Programa de Transferencia Tecnológica -demasiado rígido y “formateado” para los nuevos desafíos- y se reemplazaría por unos “Servicios de Asesoría Técnica” (1997); en cuanto a financiamiento, se ampliarían las opciones y se simplificaría el sistema de crédito; el fomento al riego, comercialización y agroindustrias serían fortalecidos, y en varias

148 INDAP 1997:6.

149 Esta estrategia se encuentra expuesta en el documento “INDAP Camino al 2000. Lineamiento Estratégico”, una verdadera “carta de navegación” del período (INDAP, 1996)

otras áreas se implementarían nuevas líneas de acción, como la gestión empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones.

### DEL “PETETÉ” AL MENÚ DE SERVICIOS TÉCNICOS

El cierre definitivo del PTT y su reemplazo por una gama de servicios de asesoría técnica buscaba adecuarse mejor a la demanda, sobre todo de las empresas asociativas, que se estaban promoviendo. No obstante, el diagnóstico reconocía -como era ya una constante- la necesidad de diferenciar segmentos y por lo tanto estrategias de intervención, entre un sector de productores con una mejor dotación de recursos y capacidades competitivas, y uno de menores recursos y más dependiente de ingresos provenientes de fuera de la explotación. Para el primero se dispondría de los “Servicios de Asesoría Técnica”, y para los segundos un programa específico, el PRODESAL.

**“Servicios de Asesoría Técnica”:** estaban estructurados en tres modalidades: “Servicio de Asesoría Local (SAL)”; “Servicio de Asesoría a Proyectos” (SAP) y “Servicio de Asesoría Especializada”(SAE); el primero orientado a grupos de productores que estaban “en proceso de definición de su negocio productivo”; el segundo, el SAP, a quienes ya disponían de proyectos definidos y capacidades básicas para manejar sus proyectos, y el SAE para aquellas empresas que se encontraban más avanzadas en su desarrollo y requerían apoyos más específicos.

**“Desarrollo Local en Comunidades Pobres”, PRODESAL:** probablemente sin haberlo previsto, esta fue la “creación” de mayor notoriedad y proyección durante esta administración. Buscaba responder al problema que hacía años interpelaba y desacomodaba a la institución: cómo enfrentar la pobreza rural.

En principio el objetivo del programa, al igual que los demás servicios de asesoría técnica, era la asistencia técnica para los pequeños productores, para mejorar su producción. La mayor particularidad provenía de su ejecución, que se hacía a través de convenios con los municipios. La idea era que las administraciones locales podían aportar no solo una visión más cercana de quienes serían los sujetos de atención, sino también coordinar acciones con otras fuentes de recursos públicos que podían allegar<sup>150</sup>. Con el tiempo, el

150 El esquema funciona de la siguiente manera: cada municipio recibe un monto de recursos de INDAP, con los cuales contrata a un equipo técnico, cuya función principal es atender a los beneficiarios del programa. Para su ejecución, los beneficiarios, al igual que el anterior PTT, son organizados en “Unidades Operativas” (UO) que corresponden a un conjunto de pequeños productores agrícolas y/o campesinos y sus familias, en este caso del segmento llamado de “multiactividad”. Dichas UO están conformadas por un máximo de 100 a 120 y un mínimo de 50 o 60 beneficiarios, organizados según el rubro que desarrollan y/o por el sector o localidad. Los beneficiarios que constituyen cada UO deben estar ubicados en un territorio de características homogéneas y geográficamente cercanas. Ver Universidad Católica, 2010:3

programa adquiriría vida propia, toda vez que pasó a ser un componente imprescindible para “la acción social” de los municipios rurales, con la que muchos de sus alcaldes “se visten” para resaltar su gestión.

### **DEL PROGRAMA DE CRÉDITO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS**

En la estrategia de apoyo al “despegue” de la agricultura familiar campesina, cuyo énfasis, como se vio, estaba en darle un gran impulso a las empresas asociativas, la gestión empresarial y los agronegocios, el financiamiento de largo plazo lógicamente cumplía un rol fundamental. Por supuesto que, como en toda época, también lo era la operación anual.

A partir de 1994, el antiguo programa de crédito se había transformado en “servicio financiero”. Ello se refería fundamentalmente al hecho de que el financiamiento ya no provenía solo de las tradicionales modalidades de crédito -corto y largo plazo, individual u organizacional- sino también de un conjunto de bonificaciones destinadas a complementar ese crédito, a objeto de promover la capitalización de las empresas campesinas, tanto en infraestructura como en activos productivos (plantaciones, cultivos intensivos, ganadería, etc.).

Entre esas bonificaciones se destacaban las que se incluían en los llamados proyectos de modernización, que se concursaban; los programas, de recuperación de suelos degradados, forestación campesina y riego; el Programa de Desarrollo y Fomento a la Ganadería (BOGAN) y el llamado Bono de Articulación Financiera (BAF)<sup>151</sup>.

### **DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS**

Otro de los ejes centrales de la estrategia del período se refería a la inserción de la pequeña agricultura en los mercados de destino de sus productos y el mejoramiento de las condiciones en que realizaba la comercialización. La agricultura familiar, se pensaba ahora, debía programar y seleccionar sus producciones pensando en los mercados, y ya no solo desde la costumbre y la tradición local. Para ello INDAP reforzaría el área de los agronegocios, ofreciendo diversas formas de apoyo a esa labor, bajo un concepto amplio,

<sup>151</sup> El BAF subsidiaba los mayores costos que enfrentaban entidades crediticias privadas para otorgar crédito a los pequeños agricultores, a objeto de mejorar su acceso e incrementar la disponibilidad de recursos de financiamiento para el sector. Cabe consignar que este programa hacía parte de un amplio conjunto de medidas que el gobierno de la época había establecido a propósito del ingreso de Chile al MERCOSUR, que buscaban compensar a los agricultores -quienes se oponían a esa decisión- por las dificultades que deberían enfrentar. Esto explica el fuerte incremento del presupuesto de INDAP y del MINAGRI que se observa en la segunda mitad de los 90 (ver Anexo 2)

que incluía actividades no tradicionales, distintas a la producción primaria, como el agroturismo y los productos procesados.

Uno de los hitos de esa línea de trabajo institucional sería la realización de la primera feria nacional de productos campesinos, denominada “Expomundo Rural”, que se realizó en noviembre de 1998, un éxito de público y de gran resonancia en los medios de comunicación. Desde entonces se repite todos los años, aproximadamente en la misma fecha.



Primera Expo Mundo Rural, Estación Mapocho, noviembre de 1998. Archivo INDAP.

## **POBREZA RURAL CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL**

Probablemente como una forma de allegar recursos extras a los que provenían del presupuesto nacional, la estrategia institucional para lidiar con la pobreza rural consistiría en una serie de proyectos con financiamiento internacional, si bien en todos los casos había también obligatoriamente aportes nacionales, en varias regiones y zonas del país.

Entre esos proyectos, que se prolongarían hasta inicios de los años dos mil, los principales serían: Proyecto Chile Norte (Regiones I y II), con fondos de la Comunidad Económica Europea; Proyecto de Desarrollo de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores, PRODECOP (IV Región), con recursos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); Proyecto Desarrollo del Secano para Comunas Pobres, PRODECOP-SECANO (VI, VII y VIII Regiones) con un crédito del Banco Mundial; y proyecto de desarrollo campesino, PRODECAM (IX Región), con fondos aportados por el gobierno de Holanda.

## | EL RESBALOSO CAMINO DE LA ASOCIATIVIDAD CAMPESINA |

Sin embargo, la apuesta fundamental del período, la que movilizó la mayor parte de las energías, sería el impulso a la asociatividad campesina. La promoción, formación y acompañamiento de las EAC pasarían a ser la prioridad institucional. Autoridades, funcionarios, empresas de servicios tecnológicos, consultores y organizaciones campesinas, todos se alinearían con la misma idea: asociarse para desarrollar proyectos de negocios.

A los productores se les hizo saber que para continuar accediendo a los servicios de INDAP (asistencia técnica, crédito y subsidios) debían asociarse. El mensaje que recibieron los funcionarios y los consultores técnicos apuntaba en la misma dirección: “la formación de organizaciones económicas sería un criterio importante para la evaluación de su desempeño”<sup>152</sup>.

La institución se volcó con entusiasmo a cumplir esa misión, y el logro fue espectacular: alrededor de 1.200 empresas asociativas constituidas en la década de 1990. La expansión del crédito para organizaciones fue también impresionante: en los seis primeros años de la década el número de empresas que accedieron a esos recursos pasó de 18, con algo más de 2.000 socios, a 400, con 36 mil productores asociados, en 1996 (Figura 2). En los siguientes años de esa década, el número de organizaciones que solicitaba crédito seguiría aumentando moderadamente, pero con menos socios beneficiados, tan solo unos 14 mil, es decir el tamaño medio de las empresas atendidas por este servicio había disminuido notoriamente<sup>153</sup>.

Las EAC surgidas de ese proceso, según Berdegú, en su mayoría eran pequeñas unidades económicas, con ventas anuales inferiores a los 20 millones de pesos, pocos empleados, dedicadas principalmente a la prestación de servicios y, en algunos casos, a la actividad agroindustrial o manufacturera<sup>154</sup>. Estamos hablando de microempresas. ¿Qué producían y vendían? Los rubros más importantes, consignados por el autor, eran ganadería lechera, hortalizas frescas (no procesadas) y chacras, pero el 87% producía una amplia gama de rubros no tradicionales, como flores, miel, agroturismo, frutales menores, etc.<sup>155</sup>

152 Berdegú, 2000:33; se trata de un exhaustivo estudio sobre la EACs de ese período, utilizado profusamente en esta sección; véase también Nagel y Martínez: 2015:32

153 Las estimaciones de Berdegú (2000:62), son parcialmente distintas: en 1999 habrían 424 de estas empresas activas, con 31.500 socios, es decir prácticamente el doble de los 14.000 que informa INDAP

154 Berdegú, 2000:29

155 Berdegú, 2000:62

Tras este boom de empresas asociativas de los años noventa, precisamente al iniciarse el nuevo siglo, el horizonte comienza a oscurecerse. Una proporción importante de esas EAC que había solicitado y recibido crédito de INDAP estaban dejando de pagar y por lo tanto las cifras de morosidad se había disparado.

**| FIGURA 2. |**  
EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL CRÉDITO OTORGADO A EMPRESAS ASOCIATIVAS CAMPESINAS (EAC) DURANTE LA DÉCADA DE 1990



FUENTE: INDAP en Cifras 1989-1999:24 (excepto 1999 que corresponde a la memoria institucional de ese año)

¿Qué había ocurrido? La política de INDAP había sido exitosa -y mucho- en promover la formación de las pequeñas empresas campesinas, pero había fracasado en sustentar su crecimiento y consolidación. En pocos años, la mayor parte de esas 1.200 unidades ya no tenía actividad, había desaparecido, quedando en pie tan solo la décima parte, como se aprecia en el Cuadro 22.

**| CUADRO 22. |**  
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EAC ATENDIDAS POR INDAP

PERÍODO	2000	2004-2010	2013	2014	2015
<b>N° empresas</b>	624	120 (*)	88	82	52

FUENTE: Nagel y Martínez 2015:33

(\*) Promedio período

Por supuesto que como toda actividad empresarial, y más aún tratándose de pequeña escala, y peor aún si se trata de producciones sujetas a ciclos naturales, como la agricultura, esas empresas asociativas estaban sujetas a riesgos y era previsible que una proporción no lograra subsistir, si bien en este caso a una escala mucho mayor que las “normales”<sup>156</sup>. Ese escenario, sin embargo, pareciera que no había sido considerado, no había un repertorio de respuestas posibles preparadas, y menos aun cuando escaló desde el nivel de gestión interno al primer plano del debate nacional.

Indudablemente se habían conjugado diversos factores que dieron origen a una situación que se arrancó de las manos. Por el lado de las empresas asociativas formadas en ese período, se carecía de experiencia y competencias técnicas para “jugar en la primera división” de la economía de mercado, como eran las expectativas. Por el lado de los agentes intermedios y los propios funcionarios de INDAP, igualmente falta de experiencia y de competencias en este caso desde el punto de vista del acompañamiento y la supervisión técnica<sup>157</sup>.

En otros términos, la institucionalidad no estaba preparada para un desafío de esa envergadura, y en ese sentido se pecó de voluntarismo. A ello se sumó una débil cultura asociativa en el campesinado chileno, en cierta forma encubierta por los incentivos económicos. Muchas de estas sociedades, concluyen Nagel y Martínez (2015), se sostenían solo en función de la captación de subsidios estatales<sup>158</sup>.

René Poblete, profesional de larga trayectoria en los servicios financieros de INDAP, que participó desde dentro el proceso de auge y caída de las EACs, agrega otros factores interesantes de considerar, también de índole cultural. En INDAP y en su entorno político, estaba instalada -y para mucha gente continúa estando- la idea de que las deudas crediticias de la pequeña agricultura no podían cobrarse, no era políticamente factible, porque se contraponía con la misión institucional, que era (y es) precisamente hacer “surgir” al sector, no arruinarlo con deudas. Desde ese punto de vista, la sustentabilidad del sistema de crédito se tornaba precaria.

---

156 Cabe consignar que 1998 fue un año extremadamente seco y además fue cuando explotó la “crisis asiática”, que tuvo un fuerte impacto (negativo) en los precios internacionales. Como sea, Arellano y Jiménez (2016:12) estudiaron las tasas de creación y destrucción de empresas durante el período 2005-2014 en Chile; los autores establecieron que las microempresas son, entre todos los tamaños de empresas, las que presentan mayores tasas de creación (14,5%) y a la vez destrucción (11,3%). El estudio estimó que el 15,2% de las microempresas muere al primer año de vida, un 14,8% muere al segundo y 9,4% al tercer año. Arellano y Jiménez, 2016:3.

157 Berdegué, 2000:53-54

158 Nagel y Martínez, 2015:35. FUNDES, 2001, citado por Nagel y Martínez, 2014:42. También Vergara, 2012:25

Pero habría en este caso un factor adicional. Muchos campesinos y en particular sus dirigentes, consideraban que el Estado, representado en este caso por INDAP, tenía una deuda social y moral con ellos. Así lo explica René Poblete:

*Muchos socios y dirigentes (gerentes) tenían una política de reivindicación; venían de un período oscuro, entonces pensaban que el Estado les debía mucho; su política era que el Estado les estaba devolviendo una deuda, y el tema del negocio no importaba mucho.*

Como sea, el impulso a la asociatividad campesina, la gran apuesta de los años noventa, que buscaba conectarse con la propia historia de INDAP, de promoción del cooperativismo durante los años sesenta hasta 1973, tuvo un ciclo virtuoso pero terminó mal. Dejó, claro, muchas lecciones y mucho aprendizaje para adelante.

El problema, sin embargo, sería que los éxitos y los fracasos de esta política, la estrategia para salir adelante, en fin, las lecciones aprendidas, se habrían mantenido en el campo político-técnico de las reuniones internas, estudios técnicos y tesis, seminarios y “papers”, como es habitual, si no fuera porque al iniciarse el siglo XXI, INDAP pasaría a estar en el centro de política nacional, en portadas de diarios y noticieros y en los comentarios a la hora del café de los oficinistas, y no precisamente como representación de la virtud cívica.

## | DESPRESTIGIO Y DESMORALIZACIÓN. EL DESGRACIADO INICIO DEL SIGLO XXI |

A comienzos del año dos mil estalla un gran escándalo político mediático, que iría escalando de tal modo, que ante la opinión pública INDAP pasaría a ser identificado como un símbolo de la corrupción política. Si bien la imputación, liderada por la senadora de la Unión Demócrata Independiente, UDI, Evelyn Matthei, junto a otros parlamentarios del mismo partido de derecha, se dirigía en particular a sus directivos, identificados con la Democracia Cristiana, que habrían beneficiado a militantes de ese partido en forma ilegal, con un grave perjuicio fiscal, la ofensiva opositora afectó profundamente la moral interna y trabó por un tiempo prolongado el funcionamiento institucional.

En términos más concretos, se señalaba que en INDAP se había cometido un desfalco por un monto de entre 900 y 1.000 millones de pesos en la entrega de créditos a la sociedad DECAM S.A., una empresa de servicios y venta de insumos a los campesinos de la VI Región, formada por personas ligadas a la Democracia Cristiana, por lo cual solicitaban la intervención de la Contraloría. En particular se acusaba al Director Nacional del INDAP, Luis Marambio, de haber concedido entre 1991 y 1996 créditos y prórrogas sin someter las correspondientes solicitudes al Comité Nacional de Crédito, que era la instancia mandatada para esa tarea<sup>159</sup>.

De acuerdo a lo que informaba la prensa, hacia 1997 un auditor de INDAP había advertido que los estados financieros de la empresa eran muy precarios, pero sólo en 1999 la institución habría iniciado una investigación interna para determinar eventuales irregularidades en la aprobación de los créditos. Dichos créditos, siguiendo la acusación, se habían entregado en el período señalado y renegociado cada año, generándose lo que se conoce como “bicicleta financiera”, lo que finalmente llevó a la quiebra de la entidad. El partido opositor calificaba esos préstamos como ilegales, toda vez que habían sido otorgados a una empresa que no calificaba como beneficiario de INDAP.

El 11 de marzo del 2000 asume el nuevo gobierno encabezado por el Presidente Ricardo Lagos Escobar, quien designa como Director Nacional de INDAP a Maximiliano Cox Balmaceda, ex subsecretario de agricultura; días después, la senadora Matthei acusa a Cox de haber sido socio fundador de la empresa DECAM S.A., junto a otras ex autoridades de los gobiernos

---

<sup>159</sup> Nótese que Luis Marambio asumió en marzo de 1994, por lo cual la acusación se extendía en realidad a la administración de su antecesor, Hugo Ortega.

de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle, todos ellos ligados al partido demócrata cristiano<sup>160</sup>. Si bien eso era cierto, el nuevo director se había desligado de la empresa el año 1986, cuatro años antes que asumiera como subsecretario de Agricultura durante el gobierno del Presidente Aylwin.

Las denuncias en tono escandaloso se prolongarían durante todo ese año, impactando gravemente la imagen pública de INDAP y por extensión, la del gobierno. Cabe recordar que en los inicios de su período, el Presidente Lagos ya había enfrentado una polémica suscitada por millonarias indemnizaciones que habían recibido algunos ex ejecutivos de empresas públicas al momento de retirarse. Este nuevo frente que se abría era observado con incomodidad en Palacio. En INDAP había llegado el rumor, “de buena fuente”, de que el gobierno estaba evaluando su cierre definitivo.

Hacia fines del 2000, la prensa informaba que la Contraloría había concluido el respectivo sumario, estableciendo las irregularidades y transgresiones al propio reglamento de crédito de la institución, en virtud de lo cual haría una denuncia en el 2º Juzgado del Crimen de San Fernando, del cual se haría parte también el CDE y la senadora Matthei.

A esas alturas ya el propio INDAP iniciaría también acciones judiciales contra DECAM S.A, en este caso en el 2º Juzgado del Crimen de Santiago, por el cual sería sometido a proceso tanto el ex Director Nacional Luis Marambio, como el ex gerente general de la sociedad Juan Manuel Cruz. Las acusaciones se referían por una parte a la entrega de créditos en forma indebida a DECAM S.A., y por otra haber abultado la tasación de las garantías que dicha sociedad tenía en INDAP.

Desde fines del año 2000, por su parte, y hasta inicios del 2002, la Comisión de Agricultura de la Cámara investigaba acerca del uso y destino de los créditos otorgados por INDAP. Allí concurrirían las autoridades y exautoridades a exponer su defensa. Rechazaban categóricamente la acusación de corrupción. Reconocían que podría haberse cometido errores (“se metieron las patas pero no las manos”), pero todos los procedimientos empleados en el otorgamiento de los créditos, se argumentaba, se habían hecho de acuerdo a las normas legales y administrativas, buscando siempre resguardar los intereses de la institución y del fisco.

---

160 Vergara, 2012:26

“Escuchemos” directamente algunos pasajes de sus declaraciones, según consignan las actas de esas sesiones<sup>161</sup>.

**Maximiliano Cox:** “... sostuvo tajantemente que no existe ningún indicio cierto de que haya funcionarios de INDAP involucrados en actos ilícitos. Es posible que haya problemas administrativos. A lo mejor, hay una falta de acuciosidad en el otorgamiento de los créditos, pero no existe una corrupción generalizada, como se ha tratado de insinuar (...) En cuanto a las razones del sobreendeudamiento de las organizaciones y de su alta morosidad, estimó que se debe en parte al problema general de rentabilidad de la producción agrícola y, a la vez, a una tendencia a guiar la diversificación productiva, la diversificación agrícola y la asociatividad, sobre la base de créditos y no utilizando los subsidios, que es la mejor manera de lograr el despegue de la pequeña agricultura”.

**Hugo Ortega:** “La directiva de DECAM, en 1990, era absolutamente campesina. Existían las federaciones campesinas, también estaba CAMPOCOOP, que es campesina, atendiendo a un universo de puros campesinos. Aquellos servicios a medianos y grandes agricultores se hacían con el objeto, por ejemplo, de ocupar plenamente la maquinaria o de hacer negocios que financiaran con éxito la labor de DECAM. Por lo tanto, el procedimiento para calificar de entidad campesina a DECAM es muy sencillo (...) fue constituido en 1985 por organizaciones campesinas, cuyo fin era atender a los campesinos”.

**Luis Marambio:** “... todos los créditos pasaron por todas las instancias técnicas de INDAP, jurídicas y financieras (...) (e) incluso se hizo un estudio (...) (que concluyó) que si no se hacía la renegociación de la deuda a largo plazo y no se daba el crédito de caja, habría una cesación de pagos de DECAM, lo cual significaba afectar a los 4 o 5 mil pequeños productores con los que la empresa trabajaba. Sobre la base de la recomendación que hizo el Comité de Crédito, y como instancia ejecutiva, la Dirección Nacional procedió a aprobar los referidos créditos (...) Posteriormente, INDAP optó por llegar a un arreglo extrajudicial lo que normalmente hace toda institución financiera para arreglar esta situación. Después de muchos intentos, de promesas que se hicieron y que no se cumplieron, eso no fue posible. Ello los condujo a llevar a cabo las acciones legales correspondientes y se pidió el remate de los bienes a los cuales se tenía acceso”.

\* \* \* \*

161 República de Chile. Cámara de Diputados. Sesión 1ª, martes 12 de marzo de 2002. Disponible en Internet en <http://www.bcn.cl/laborparlamentaria/wsgi/consulta/verDiarioDeSesion.py?id=655158>

Tras el cierre de los juicios algunos años más tarde, nadie de INDAP sería hallado culpable de algún delito; solo habría sanciones administrativas. El informe final de la Contraloría, publicado el 10 de abril de 2001, solicitaba la destitución de Luis Marambio y del entonces Jefe del Departamento de Créditos, Fernando González, además de multas para otros diez funcionarios.

En el caso de la Comisión de Agricultura, entre las principales conclusiones se encuentra el considerar que hubo graves negligencias en el manejo de recursos fiscales, al otorgar créditos sin sujeción a la normativa reglamentaria; que no hubo control suficiente sobre el uso de los recursos por las organizaciones, ni acciones eficientes de seguimiento de los créditos otorgados; que el mal uso de los recursos fiscales significó una pérdida patrimonial para el Estado y un gran perjuicio económico para campesinos que se habían constituido en avales de ellas y “la reiterada discrecionalidad y la falta de celo en las actuaciones del director nacional de Indap de la época en estas materias, quien no consideró las opiniones de otras instancias del mismo Instituto”<sup>162</sup>.

\* \* \* \*

A pesar de que la imagen pública del Director Luis Marambio, que falleció en agosto de 2016, salió algo dañada de este episodio, para muchos se trata de una persona muy querida y respetada por los funcionarios de INDAP, como lo señala Fernando Moraga, presidente de la Asociación de Funcionarios, el mejor director que ha pasado por la institución desde el retorno a la democracia, “por su impronta por sacar al mundo campesino de la pobreza y darle una oportunidad”<sup>163</sup>.

Su amigo y estrecho colaborador durante su período al frente de INDAP, Renzo de Kartzow, entrega su sentido recuerdo<sup>164</sup>.

*A mí me consta que Luis nunca se apropió ni de un alfiler.*

*... es bueno reconocer quien es Luis Marambio Canales. Lucho es hijo de un agricultor. Pequeño agricultor del secano. Un tipo duro, formado en la dureza. La típica familia campesina en la cual se*

---

162 Op cit.

163 Entrevista con el autor

164 Entrevista con el autor

*quedan los primeros, se sacrifican, y a Luis le toco ir a estudiar. Estudía agronomía pero para poder soportar los estudios de agronomía (...) Luis sacaba unos apuntes espectaculares de las clases y además era un “busquilla”, buscaba a otros que tenían... y editaba los apuntes y los vendía. (...) lo hacía “a roneo”. Era con la maquinita dándole vueltas para que salieran los apuntes de las clases (...) Los apuntes de Lucho se valoraban mucho en algunos cursos. Era como “oye ¿te conseguiste los apuntes?” y eran los apuntes que uno usaba.*

*(...)*

*Él era muy orgulloso de su origen. Muy certero en su origen. Nunca tuvo pretensiones de nada. Entonces cuando llega este periodo final en donde se dejan caer todas las editoriales de El Mercurio, donde se deja caer todo lo que sucedió en ese tiempo. Para Luis, yo te digo, era... Yo recuerdo clarito que al año siguiente para el san Luis, el año en que todavía era autoridad y el año en que ya no era autoridad. En el año en que era autoridad no había un alfiler en el departamento de Lucho y al año siguiente habíamos tres personas en el departamento de Luis.*

\* \* \* \*

Apenas comenzaba a disiparse la ofensiva opositora en torno al “caso DECAM”, el 27 de mayo de 2003, el diario gubernamental La Nación, en su versión dominical, titula en portada, a grandes caracteres, “El caso INDAP”, haciendo referencia a un reportaje que se publicaba en páginas interiores titulado “La Caja Negra de INDAP”. En él se entregaban una serie de antecedentes, cuyo eje central era un estudio encargado por el Senador Nelson Ávila, entonces militante del Partido por la Democracia, PPD. Nuevamente INDAP estaba en el centro de la opinión pública, como una institución donde campeaba la corrupción.

La publicación estuvo acompañada de controversia adicional, que amplificó aún más su impacto mediático. El equipo periodístico, encabezado por la autora del reportaje, Alejandra Matus, renunció en masa tras haber sido postergada su publicación en el momento en que éste fue entregado (enero de 2003), acusando censura debido a presiones políticas. La explicación del directorio, que encabezó la publicación del 27 de mayo, sería que durante la

preparación de este reportaje, se había solicitado una declaración del director de INDAP, Ricardo Halabí, para contrastar las conclusiones del reportaje, y que tras esperar un plazo razonable, no habiendo obtenido respuesta, se había decidido finalmente publicarlo.

El estudio, realizado por Luis Amaro, de la consultora SERPRO Ltda., a solicitud del Senador Ávila, señalaba en su aspecto medular, que “más del 60% de los mil millones de dólares asignados al INDAP durante la última década, según cita el reportaje, “recursos destinados a subsidios y créditos para los campesinos, se han quedado atrapados en intermediarios: empresas consultoras, proveedoras (...) y centros de estudios contratados por INDAP”. Lo paradójico es que el trabajo de Amaro se basaba precisamente en informes de esos centros de estudio en los que “se habían atrapado los recursos”<sup>165</sup>.

El INDAP, continua señalando el reportaje basado en el estudio, “se ha convertido en estos años de transición democrática en una especie de banco que ‘coloca’ crédito y subsidios en el sector de la pequeña agricultura, y ha delegado la mayor parte de las funciones ejecutivas en empresas privadas que realizan asesorías técnicas, construcciones de obras, surten de proveedores en terreno, proveen insumos y canalizan la demanda de servicios y programas”.

Para el Senador Ávila, por su parte, los únicos que se habrían beneficiados con estos fondos serían más de 200 empresas que se habían creado para atender los programas de INDAP. “Los hechos”, acusa Ávila en el reportaje, “demuestran que el INDAP se ha usado como una caja de financiamiento para entidades ligadas a la Democracia Cristiana”.

Vale la pena detenerse un poco en este lamentable episodio.

---

165 Según indica el propio autor, sus conclusiones emanaban de 75 textos, que incluían memorias anuales de INDAP, y estudios contratados por la propia entidad para analizar el desarrollo de su gestión, tales como “Políticas Crediticias de INDAP” del economista Andrés Sanfuentes; “Análisis económico financiero de organizaciones económicas campesinas”, de RIMISP; Estudio del impacto del sistema de incentivos para la recuperación de suelos degradados” de EMG consultores; y “El servicio de riego de INDAP”, de Luis Jorquera



Portada Diario La Nación, 27 de mayo de 2003.

Tanto el reportaje como el estudio que le servía de base denotaban ya fuera escaso conocimiento de la materia, desprolijidad o definitivamente “mala leche”. Desde luego INDAP no se había convertido en una especie de banco en la transición democrática; tal era su función esencial desde que había sido creado en 1962. Y la “delegación” de las funciones ejecutivas, es decir la externalización de servicios, había sido impuesta en el período de la dictadura y posteriormente aceptada y corregida por la institucionalidad democrática.

Tampoco ni los hechos ni los estudios citados señalaban que “los únicos que se habían beneficiado” eran las empresas que ejecutaban los servicios técnicos. El autor había extraído sesgadamente los aspectos más críticos de esos textos -que habían sido encargados por la propia institución- donde se identificaban falencias e incluso fracasos, en un balance de aciertos y errores, y se hacían propuestas de mejoramientos. Menos aún había denuncias específicas de ilegalidades, y tampoco las habría como producto del reportaje.

El trasfondo de la crítica se basaba de una visión ideológica populista, por lo demás bastante extendida como “sentido común” -aunque sorprendentemente sostenida en este caso por el Senador Ávila, identificado plenamente con posiciones de centroizquierda- según la cual el Estado solo debería entregar subsidios monetarios directos “que lleguen a la gente”.

Según ese enfoque, la contratación de empresas o profesionales que otorgan servicios técnicos a los pequeños agricultores sería (es) un vil negocio, que le quita los recursos a quienes deberían ser sus destinatarios. Recursos que “quedan entrampados en intermediarios”. Es decir, los servicios técnicos y crediticios tendrían que ser pagados con recursos privados, que es lógicamente lo que hacen todas las empresas “comerciales”, quienes buscan a los mejores técnicos y especialistas de la plaza. Si el Estado los subsidia, de modo que esos servicios sean asequibles a productores campesinos que no disponen de recursos para financiarlos, entonces se trata de un enriquecimiento ilícito, un mero pago de favores políticos a los proveedores de esos servicios.

Ello no significa que esos prestadores hayan sido siempre de excelencia, o que el sistema no tuviera serias deficiencias. De hecho el nivel profesional de algunas empresas de asistencia técnica “dejaban mucho que desear”. Mas en general, la gestión de INDAP, como de cualquier organismo público, era y debe ser sujeto de crítica. Se habían cometido errores e ineficiencias y la estructura burocrática muchas veces no ayudaba.

También era (y es) verdad que en toda su historia INDAP ha estado sujeto a la utilización “clientelística” de su acción con los campesinos, ejercida ya sea por parte de la propia institución como por actores externos, principalmente parlamentarios y autoridades locales, dada la resonancia social y política que tiene su acción en las diferentes localidades en que está presente.

Por falta de rigor y una clara intencionalidad política de trinchera, sin embargo, la crítica del estudio-reportaje no penetraba en lo más mínimo en los problemas reales de la institución. Pero daño si causó.

**DECLARACIÓN PÚBLICA DE INDAP (extracto)<sup>166</sup>.**

Santiago, 31 de mayo de 2003

La tesis central que plantean los antecedentes del documento sobre el cual asienta sus afirmaciones el senador Nelson Ávila, es que los campesinos son inhábiles para desarrollar proyectos productivos debido a su incapacidad para enfrentar el mundo global. Se sostiene que el sector de la agricultura familiar campesina no tiene ninguna posibilidad de desarrollo económico y social por tratarse de personas “pobres e ignorantes”. Es decir, los chilenos de escasos recursos y no educados formalmente, no tienen derecho al fomento productivo y están destinados al fracaso.

El documento, en rigor, no es un estudio. Se trata simplemente de una compilación de juicios que no encuentran fundamento alguno en los antecedentes utilizados. Se trata de un documento de 107 páginas, de las cuales 92 contienen una transcripción literal de extractos de memorias anuales de INDAP del período 1990-2000 y de cinco estudios verdaderos, encargados todos por el propio INDAP a prestigiosas consultoras.

Estas denuncias, plantean conclusiones absolutamente poco rigurosas. Por ejemplo: dicen que el 60% de todos los recursos aprobados para INDAP en las respectivas leyes de presupuesto en la década del 90, han quedado en manos de consultoras y operadores de los distintos programas institucionales. Esta cifra, más de 600 millones de dólares en todo el período, es completamente ridícula. Ello equivaldría a afirmar que durante seis años completos, INDAP no habría desarrollado ningún tipo de actividad. Habría estado cerrado, ya que ni siquiera habría podido cancelar los salarios de sus funcionarios ni los servicios básicos.

Resulta necesario aclarar que la periodista autora de la crónica publicada en el Diario La Nación el 27 de mayo pasado -ella misma lo reconoció públicamente- tuvo acceso oportunamente a la versión oficial de INDAP sobre los hechos por ella consultados. La única petición del medio “La Nación” que nuestra Institución no aceptó, fue la de emitir una opinión respecto de las débiles denuncias del senador Ávila. Toda vez que dicho escrito no fue conocido por la Institución al momento de realizarse las consultas periodísticas. Por tanto, no es exacto ni riguroso sostener que la razón de “La Nación” para no publicar dicho artículo el domingo 25 de mayo, hubiese sido la negativa de INDAP a responder. Nuestra Institución nada tiene que ver con los problemas generados en dicho medio de comunicación.

166 La fuente en este caso es una copia del documento original entregado a la prensa.

## | UN LARGO Y SINUOSO CAMINO |

Esos primeros años de la década de los dos mil, son probablemente los peores de la historia institucional, sin considerar los primeros años tras el golpe militar. INDAP está en el suelo, no solo desprestigiado ante la opinión pública, sino también desmoralizado internamente. Peor aún, prácticamente paralizado. El sentimiento predominante entre sus funcionarios era “mejor no hago nada”, para evitar riesgos.

**Marcela Aedo, funcionaria<sup>167</sup>**

*“... se genera un miedo atroz al interior de la organización, a las consecuencias de la políticas públicas, y por lo tanto (...) todo lo que se hace empieza a ser respaldado y contra respaldado y nadie se atreve a tomar una decisión y comienza toda una cacería de brujas; incluso muchos Ejecutivos de Cuenta dejan de colocar créditos”.*

INDAP ha quedado solo, política y socialmente aislado. Su imagen pública está irremediablemente asociada a la corrupción política. Nadie entre usuarios, dirigentes campesinos, líderes de los partidos políticos aliados o autoridades de Gobierno, ni siquiera entre los funcionarios, levanta alguna voz en defensa de la Institución. “Fue un período doloroso”, recuerda Liliana Barriá, ex autoridad en ese período, porque

*“INDAP es una institución digna, ningún funcionario se quedó con dineros de la institución. Los funcionarios sumariados, pueden haber cometido omisión o fallas de tipo administrativo, pero en ningún caso hubo apropiación indebida de dinero o mala fe, siendo la destitución, para algunos, una medida demasiado dura<sup>168</sup>”.*

En esos momentos de gran debilidad, el “fuego amigo” también se hace sentir, sobre todo desde el ámbito de la tecnocracia económica gubernamental. INDAP es un saco sin fondo, se oye decir. Es necesario revisar y tal vez eliminar el rol crediticio de INDAP, plantean desde el Ministerio de Hacienda, a quien en realidad nunca le ha simpatizado esa función de INDAP. Para eso estaría la banca privada o el Banco del Estado, que saben hacer mejor esa labor (aunque en la práctica eso nunca ha ocurrido en forma masiva).

<sup>167</sup> En Vergara, 2012:28

<sup>168</sup> Se refiere al dictamen de la contraloría sobre el Director Nacional y el Jefe de Crédito.

En ese ambiente de incertidumbre, con la crisis del caso DECAM en pleno desarrollo, en abril de 2001, asume como Director Nacional el abogado Ricardo Halabí, en reemplazo de Maximiliano Cox, cuya pasada por el Instituto había sido muy controvertida, con detractores incluso -o especialmente- dentro de su propio partido, la Democracia Cristiana. Al momento de su renuncia, el 13 de abril de 2001, declaraba autocríticamente al diario El Mercurio:

*Para nadie es un misterio que he tenido dificultades para relacionarme con algunos sectores parlamentarios. La implementación de este proceso requiere de otro tipo de habilidades que yo reconozco no tener (...) Me faltó un mejor relacionamiento con los sectores parlamentarios, con los usuarios y con el personal de INDAP (...) No logré establecer una relación fluida con la DC, especialmente con algunos sectores que están a cargo del partido. Por eso preferí que se buscara a otra persona, yo no quería ser un escollo..."*

Halabí se hace cargo de una institución muy debilitada políticamente y la mala evaluación llegaba incluso al Presidente Lagos. De hecho en su primera reunión con el presidente éste le señala que “tenía la oportunidad de salvar a INDAP” y “que de mí dependía”<sup>169</sup>. Una especie de misión imposible en ese momento, si decide aceptarla; podemos imaginar que le dijeron: sacar a INDAP de los titulares y de la sección tribunales de la prensa, y en lo interno, “aquietar las aguas”.

Ese aquietar las aguas se traduciría en un drástico cambio de equipo directivo, trayendo gente de afuera del sector agrario, con marcado perfil gerencial, lo que sería muy mal recibido por sus camaradas del mundo agrario de la DC.

Su destreza política quedaría demostrada en un corto tiempo. Acierta al reclutar como jefe de la División de Asistencia Financiera -epicentro de la crisis- al economista Pablo Coloma, un profesional muy prestigiado técnicamente y con buena llegada en el mundo parlamentario, una condición fundamental para manejar la crisis. Así recuerda el propio Coloma su debut: “... nunca me voy a olvidar que el primer día que me tocó ir al INDAP, me desperté con el Mercurio en la mano con una editorial que venía con una crítica brutal a la institución”<sup>170</sup>.

Consciente de que la tarea era antes política que técnica, Ricardo Halabí acude frecuentemente al Parlamento, conversa con todo el abanico político e incluso visita la sede de la UDI, dando garantías a todos los sectores. Había que recuperar confianzas.

169 Entrevista de Ricardo Halabí con el autor

170 En Vergara, 2012:28

Luego tendrían que abocarse a resolver el tema crediticio, que era donde estaba el “meollo” de la crisis. Había que enfrentar el déficit generado por las deudas, que en una alta proporción eran ya incobrables. Por su magnitud, el tema tomaría prácticamente toda esa década en resolverse.

## EL SANEAMIENTO CREDITICIO

A fines de 2002 se consignaban unas 1.200 empresas asociativas campesinas con problemas de endeudamiento, además de unas 20 mil personas naturales, en este caso por créditos otorgados en diferentes períodos, incluso antes de 1990. Había que regularizar todo, poco importaba cuando se había producido la deuda.

La tarea sería titánica. Era necesario estudiar caso a caso esas 1200 pequeñas empresas, para poder evaluar la verdadera envergadura del problema. Se contrataron universidades y empresas especializadas para realizar esas evaluaciones. Finalmente la mayor parte de esas empresas ya no existían y sus deudas debieron ser declaradas incobrables.

Luego, vendrían los procesos de regularización, liquidación de activos -como maquinaria, bodegas y sitios- renegociaciones y condonaciones parciales, etc. Poco a poco las escandalosas apariciones en la prensa irían desapareciendo, pero la presencia del masivo endeudamiento continuaba presente, como una pesada mochila.

Muchos pequeños productores estaban morosos, y en tanto no arreglasen su situación con INDAP, estaban impedidos de acceder al crédito y a incentivos productivos. Se acuña el término “deuda histórica” para referirse a ese amplio abanico de deudores, tanto de carácter individual como asociativo. Organizaciones campesinas y partidos políticos de la época, oficialistas y no oficialistas, presionaban por una solución; el tema ya se había incorporado a la agenda política de esos años.

A fin de encontrar una solución definitiva, la siguiente administración formula en 2006 un programa denominado “Rehabilitación de Usuarios Morosos” (PRUM), que logra reinsertar a esos productores en el sistema financiero del Instituto; o al menos avanzar sustantivamente, porque la solución definitiva de la “deuda histórica” se daría en los siguientes años, de forma gradual e imperceptible<sup>171</sup>.

---

171 En rigor este proceso concluye definitivamente recién el año 2014, habiendo condonado en total la deuda de unos 30 mil pequeños agricultores.

Había concluido un largo y tormentoso camino a la normalización.

Como sea, ya a partir del año 2004, el sistema crediticio comenzaría a ser reformulado, bajo una nueva filosofía: la “disciplina financiera”. Nuevas normas y reglamentos, segmentación de la cartera para identificar a los buenos y malos pagadores, controles y modalidades de gestión, sistema de cobranza y por último, una mayor profesionalización de entrega de los créditos, la darían una nueva cara al servicio más primordial del instituto, el financiamiento de la pequeña agricultura.

## EL REDISEÑO INSTITUCIONAL

Durante los años dos mil, mientras INDAP paulatinamente iba saliendo del marasmo, la institución comenzaba a normalizarse a través de sus tareas habituales de fomento y financiamiento. Claro, había más precauciones y menos entusiasmo, pero la vida continuaba.

Y continuaba precisamente haciendo crecer la oferta de programas, los que se multiplican como los panes y los peces bíblicos; algunos son nuevos, otros se unifican, los de allá cambian de nombre, en una dinámica imposible de seguir para el observador externo. Novedades, por ejemplo, por nombrar algunas, serían los “Centros de Gestión Empresarial (CEGES)”, una modalidad de atención a la pequeña agricultura para fortalecer la administración predial y la gestión comercial; y luego el “Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI)”, en el que convergen varios subsidios que ya existían y que juega un rol vital en la capitalización de la agricultura familiar hasta el día de hoy<sup>172</sup>.

Sin embargo, donde probablemente más energía se invertiría, será en el proceso de reforma o, en los términos de Halabí, de “modernización institucional”, inspirado en la consigna de que la institución debía ser cada día más eficiente en el uso de los recursos públicos y eficaz en sus acciones.

Es un tiempo de grandes consultorías externas para el rediseño organizacional. Se elabora un “Plan de Mejoramiento de la Calidad de Gestión”. Ingenieros industriales y expertos en gestión son las estrellas del momento. El lenguaje gerencial se torna en discurso oficial; “línea única de procesos”, “estructuración de la demanda”, “orientación al cliente”, “supervisión y seguimiento de proyectos” y “gestión de calidad”, son términos sacralizados durante el período.

---

172 El PDI es un subsidio a la inversión, que permite aminorar el endeudamiento a largo plazo de las unidades familiares y las empresas asociativas, como ocurre con el crédito; de ahí que jugaría un rol clave en el proceso de estabilización financiera de INDAP y las empresas asociativas pos-crisis de inicios de los dos mil, y la posterior emergencia de una gran batería de buenos proyectos año a año.

La apuesta era transformarse en una institución seria, alejada de la imagen “despeltada” y clientelista que se había labrado en los años anteriores, para no hablar de las acusaciones de “malos manejos”. Parecerse a un banco o una empresa de seguros. Se crea entonces la figura del “ejecutivo integral”, un profesional que maneja toda la información, la puerta de entrada a los servicios que ofrece la institución. Hasta ese momento, la atención a los usuarios efectivamente era fragmentada y burocratizada.

Quienes conforman el equipo del Director Nacional y las empresas consultoras que contrata, son en general profesionales calificados en el ámbito de la gestión y la reingeniería institucional, pero su conocimiento y experiencia del mundo sociocultural de la pequeña agricultura y la ruralidad, con el cual la institución debe lidiar en el día a día, es escasa o nula. Su lenguaje no calza con la cultura institucional. Se genera ruido y tensiones internas. ¿Resistencia al cambio? Tal vez. Halabí reconoce que fue un proceso contracultural, “antinatura” dice. Probablemente los expertos en gestión no lograron, paradójicamente, hacer una adecuada gestión del proceso de cambios.

En agosto de 2005 deja la Dirección Nacional Ricardo Halabí, siendo reemplazado por Arturo Sáez Chatterton, quien permanecerá en el cargo hasta marzo de 2006, al iniciarse la nueva administración.

### **INDAP DE CLASE MUNDIAL**

En marzo de 2006 asume la Presidenta Michelle Bachelet, y en la Dirección Nacional de INDAP, Hernán Rojas, médico veterinario, con doctorado en la Universidad de Reading, Inglaterra. Si bien al igual que sus predecesores desde el año noventa, es de militancia demócratacristiana, se diferencia de aquellos en varios aspectos: en primer lugar, proviene de una generación más joven, post-reforma agraria, como él mismo se define; en segundo lugar, a pesar de su militancia, su bagaje es más técnico que político, lo que marcará su gestión. Y por último, tenía ya una importante trayectoria al interior de la institución, es decir “venía de adentro”.

La nueva administración del Ministerio de Agricultura, encabezada por el ministro Álvaro Rojas, reafirmaría la estrategia formulada por su antecesor a inicios de los dos mil, resumida en la consigna “transformar a Chile en Potencia Agroalimentaria y Forestal”. Si bien el concepto “inclusivo” todavía no se había incorporado al léxico de las políticas ministeriales, la propuesta consideraba que la agricultura familiar campesina debía ser un actor fundamental, siempre y cuando se preparara para competir en mercados muy exigentes. Ese era el desafío para INDAP.

Pero el diagnóstico del nuevo equipo acerca de la institución “realmente existente” era que no alcanzaba, “no daba el ancho”. Era necesario mejorar la calidad de los servicios, la atención y la satisfacción de los productores. Se requería una institución de excelencia: un “INDAP de Clase Mundial”.

Para Hernán Rojas, el eslogan buscaba expresar que una institución pública para los pequeños productores no podía “ser rasca”, por el contrario, tenía que ser del más alto nivel posible, porque “la gente que más necesita al Estado, tiene que tener el mejor Estado”. Y de pasada, reflexiona, de algún modo se diferenciaba de sus antecesores en cuanto INDAP ahora buscaba centrarse exclusivamente en su rol de fomento productivo, en lo cual se quería ser el mejor<sup>173</sup>.

La idea de INDAP de clase mundial partía donde había quedado la anterior gestión en cuanto a “mejoramiento de la calidad de gestión”, pero ahora se proponía darle una mayor envergadura. Serían varias las actividades y los ámbitos a través de los cuales se buscaría dar este salto en la gestión institucional, pero probablemente el más simbólico, el hito fundamental, será la certificación bajo la norma ISO 9001:2000, formulada precisamente para los sistemas de gestión de la calidad.

En el ámbito de la acción institucional, tres son las principales innovaciones de este período: los programas “Desarrollo Territorial Indígena” (PDTI), que es abordado más adelante (sección Pueblos Indígenas), “Alianzas Productivas” y “Especialidades Campesinas”.

El Programa de Alianzas Productivas, inspirado en un programa de CORFO denominado “desarrollo de proveedores”, se proponía promover los encadenamientos entre la pequeña agricultura y las empresas procesadoras de alimentos y proveedores de materias primas. En términos concretos, se trataba de un servicio de asesoría técnica a los productores, brindado directamente por la empresa agroindustrial, pero cofinanciado por INDAP. Se inspiraba en la idea de que el demandante de la materia prima, en este caso la agroindustria, era quien mejor conocía y transmitía los requerimientos técnicos y comerciales del producto<sup>174</sup>.

También con el proyecto “Especialidades Campesinas”, que recogía experiencias anteriores, incluso desde los años noventa, entre los cuales destacaba la instalación de una tienda y una alianza estratégica con un supermercado, con la marca “sabores del campo”, se quiso dar mayor

---

173 Hernán Rojas, entrevista con el autor

174 INDAP, 2009:12

relieve a los productos procesados. Se trataba de ampliar y diversificar las producciones campesinas y en la misma medida, los servicios de apoyo de INDAP, para “subir” en las cadenas agroalimentarias, más allá de la producción primaria, incluyendo productos procesados y alimentos “gourmet”.

Los apoyos en esta línea fueron múltiples, integrando diagnósticos de laboratorio, asesorías especializadas, capacitaciones en procesos de elaboración y calidad de alimentos y gestión comercial, entre los principales. Se crea además la marca y la tienda “Sabores del Campo”, como canal comercial especializado. Finalmente, en una línea afín, se retoma el fomento a los emprendimientos de turismo rural, que había tenido su auge en la década de los noventa, casi había desaparecido del radar institucional, y ahora buscaba recuperarse.

### **LA IMPRONTA EMPRESARIAL**

Desde 1958, es decir cincuenta años antes, que la derecha no llegaba al gobierno por la vía democrática. Sebastián Piñera lo conseguiría en las elecciones de 2009, cerrando de paso un ciclo de 20 años de gobiernos de centroizquierda. Asume en marzo de 2010, pocos días después del devastador terremoto y tsunami del 27 de febrero. Unas semanas más tarde declaraba: “En 20 días hemos avanzado más que otros en 20 años”, expresando así un cierto ánimo refundacional.

En INDAP asume como Director Nacional el Ingeniero agrónomo Ricardo Ariztía, un connotado empresario agrícola, dueño de campos y empresas comerciales, entre ellas Agroriego, una de las mayores del país en riego tecnificado. De amplia trayectoria gremial empresarial, Ariztía había ocupado, entre otros, el cargo de presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura, SNA (al momento de escribir este texto lo es nuevamente) y de la Confederación de la Producción y el Comercio, la máxima expresión corporativa del empresariado nacional.

Su gestión a cargo de INDAP tendría dos facetas bien marcadas: por una parte hacia el interior de la organización, por el rigor que aplicaría en el ámbito de los funcionarios a su juicio mal evaluados, y por otra su política institucional hacia la pequeña agricultura. También durante su período serían frecuentes los cuestionamientos y acusaciones a su persona por conflictos de interés por parte de los opositores a ese gobierno.

Respecto al primer punto, la visión que el nuevo Director tenía del INDAP al asumir, compartida en general por el mundo político-cultural de derecha y del gran empresariado, era extremadamente negativa. La institución, estimaba, estaba llena de operadores políticos, personas que no trabajaban y sobre

todo que “atornillan al revés”. Había que “limpiar al Indap de los operadores políticos”, le recomendaba su colega, el empresario Juan Sutil<sup>175</sup>. Esa sería en efecto una de las primeras tareas a la que se abocaría al asumir como Director.

De acuerdo a los datos oficiales, al terminar su período, habían sido desvinculadas 315 personas, sin contar a quienes cada año abandonan la institución por razones habituales (jubilaciones, enfermedad, etc). A la vez, en el mismo período, serían contratadas 586 personas, que reemplazarían con holgura a los despedidos<sup>176</sup>.

“No me equivoqué”, señala Ricardo Ariztía, porque tras su llegada a INDAP había confirmado la existencia de una “cantidad de abusos, corrupción, estudios inexistentes y distintas formas de favorecer a ciertas personas”<sup>177</sup>. Las desvinculaciones en todo caso, según el ex Director, se hicieron por razones de mal desempeño y no por persecución política.

Al concluir su primer año de gestión, declaraba sentirse satisfecho de lo avanzado en ese sentido. En un artículo publicado por el diario Estrategia, bajo el titular “Indap Dejó de Ser Caja Pagadora de Partidos para Velar por el Buen Uso de sus Recursos”<sup>178</sup>, Ricardo Ariztía declaraba:

*“... hemos desvinculado de esta institución a alrededor de 140 personas de un personal total de 1.500 empleados, con lo cual puedo afirmar que la reestructuración está terminada (...) en regiones hemos hecho un cambio más radical de los directores, pues quedan sólo dos del gobierno anterior (...) No es fácil contratar personal con el perfil que queremos, donde apuntamos a un funcionario que entienda a los pequeños agricultores y sepa salir a terreno, sin quedarse pegado a su computador. Creo que ya no tenemos funcionarios que atornillaban al revés que sí teníamos antes, la gente se ha dado cuenta que acá no entran consideraciones políticas, que hemos ido desterrando, sólo aspectos profesionales... ya no es una caja pagadora de algunos partidos, conmigo en eso les iría muy mal”.*

175 Revista del Campo de El Mercurio, 26 de abril de 2010.

176 Información oficial de la División de Personas de INDAP; comunicación personal al autor en agosto de 2017

177 Entrevista con el autor

178 ESTRATEGIA, 20 de junio de 2011

Esa visión del personal de INDAP y los consecuentes despidos masivos generarían lógicamente un clima interno de alta tensión y confrontación, en particular con la Asociación de Funcionarios de INDAP, ANFI, que cruzaría buena parte de esa administración.

**Fernando Moraga, Presidente de ANFI<sup>179</sup>**

*“... se hicieron listas de despidos sin fundamentos técnicos... en las Divisiones se seleccionaba a... no sé... veinte profesionales y esos veinte se iban... todos (eran) funcionarios de Lista 1”.*

Para el presidente de la ANFI, en el fondo, y más allá de esa administración en particular, esa situación expresaba -y continua haciéndolo- la condición laboral precaria de los funcionarios “a contrata”, que pueden ser desvinculados tanto al término del contrato cada año como “hasta que sus servicios sean necesarios”.

Desde el punto de vista de las políticas institucionales, si bien se trabajaría con los mismos programas preexistentes, y en ese sentido puede considerarse más de continuidad que de cambios, los énfasis, la priorización y también el relato serían distintos. Y sorprendentes.

En efecto, a llegar a INDAP, el enfoque de Ricardo Ariztía acerca de la estrategia institucional era en lo fundamental el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los pequeños agricultores y su vinculación con las cadenas agroindustriales y exportadoras.

Si bien esa línea de trabajo se mantendría, en la práctica lo que marcaría su período sería el fuerte impulso que le dio a los llamados “programas territoriales”, en particular el PRODESAL y el PDTI, que son los que atienden a los segmentos más vulnerables de la pequeña agricultura, lo que causaría molestia en el sector económico del gobierno, donde predominaba la ortodoxia neoliberal y las consideraciones de rentabilidad económica de las inversiones.

Este giro, de acuerdo al propio ex director, se explica a partir de la visita que realizó, poco después de asumir, a las comunidades campesinas indígenas del sur de Chile, como San Juan de la Costa y Teodoro Schmidt, lo que significó un contacto directo con la extrema pobreza rural, que él hasta entonces desconocía. Aunque afirma que no le gustaba, en ese momento se convenció

---

179 Entrevista con el autor

de que era necesario un apoyo de tipo asistencial. En sus palabras, ello debía entenderse como parte del rol subsidiario del INDAP.

### Ricardo Ariztía, ex Director Nacional

*“No se puede aceptar ni permitir la extrema pobreza que vemos en algunos lugares de nuestro país, lo que solo se combate de manera efectiva creando condiciones para que sean los propios agricultores quienes forjen su destino, pero con un Estado capaz de apoyar (...) para que la agricultura familiar chilena logre un mayor y mejor desarrollo”<sup>180</sup>”*

Eso significó, en términos de cobertura, que el PRODESAL aumentara de 47.800 usuarios en 2009 a 79.400 en 2013, es decir un incremento de 66%, y en el caso del PDTI se multiplicara por 13: de 2.570 a 33.200 en el mismo período<sup>181</sup>.

Considerando que en su sector político era predominante la idea de que INDAP debía orientarse al segmento “viable”, en tanto que la pobreza rural debía ser parte de las “políticas sociales”, la gestión de Ricardo Ariztía sería en cierto modo disidente, y terminaría por reafirmar la importancia y el valor público de INDAP como una institución que aborda la heterogeneidad social y económica del sector rural.

En relación al segmento de los pequeños agricultores “empresariales”, su énfasis, como se señaló, estaría en su integración en las cadenas de valor, a través del programa “Alianzas Productivas”, que como se vio había sido creado en la administración anterior, encabezada por Hernán Rojas. Para ello el director, sin desprenderse totalmente de su rol de líder empresarial, buscaría involucrar a sus pares, apelando a su conciencia: “tenemos la responsabilidad de crearles espacio a los pequeños productores”, para lo cual “las grandes empresas tienen que preocuparse de apadrinar a grupos de pequeños propietarios, dirigiéndoles su producción”<sup>182</sup>. Los productores integrados a través de este programa pasarían de 1.200 a 7.500, y las empresas participantes, de 19 a 97<sup>183</sup>.

180 INDAP, 2013:9

181 Ídem:126,127

182 Revista El Campesino, 2010: 14-16. “Ricardo Ariztía, director de INDAP: Mi compromiso es que todas las grandes empresas le creen un espacio a las pequeñas”. Disponible en Internet en <http://www.sna.cl/ww/admin2910/spaw2/uploads/files/el%20campesino-invierno.pdf>

183 Ídem:128

Finalmente, cabe mencionar entre las líneas de trabajo destacadas durante el período, el de las inversiones orientadas a la modernización de los procesos productivos de los agricultores, lo que tuvo su punto más alto en la introducción de maquinaria agrícola. De acuerdo a las estadísticas oficiales, se aprobarían en el período unos 400 proyectos para la adquisición de tractores y unos 5.500 de implementos agrícolas<sup>184</sup>.



Usuario de INDAP Región de O'Higgins. Archivo INDAP.

184 Ídem:38. Producto de una de esas operaciones, sin embargo, Ricardo Ariztía debió enfrentar un proceso administrativo por parte de la Contraloría General de la República. En efecto, a comienzos de 2013 el organismo contralor determinó que el director no se había abstenido, estando obligado a hacerlo, en el otorgamiento de recursos públicos a entidades y empresas en las que tenían participación sus familiares directos. "De acuerdo con el informe, se transfirieron fondos en proyectos de cooperación entre Indap y algunas entidades en que trabajan sus parientes como la Sociedad Nacional de Agricultura, cuyo consejo directivo es integrado por su hijo, y una filial de la empresa Copeval S.A., en cuya propiedad participa un tío de la autoridad". Ver <http://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sectores-productivos/agricultura/contraloria-director-de-indap-voto-entrega-de-recursos-a-entidades-de-parientes/2013-01-28/173908.html>). Según el Director, en entrevista con el autor, como parte de las iniciativas para los pequeños productores más vulnerables, se adquirió maquinaria agrícola (cosechadoras) diseñada especialmente para la pequeña agricultura, de origen brasilero, cuya representación en Chile recaía en COOPEVAL, donde efectivamente trabajaba un familiar suyo, pero en labores completamente alejadas de esa transacción. Como resultado del procedimiento, según indica, la Contraloría solo le habría recomendado a futuro tener mayor cuidado con ese tipo de adquisiciones

## | LA HORA DEL “REFRESH” |

Llegamos al presente, el tiempo en que se está escribiendo este libro. Estamos por lo tanto en la inmediatez de un proceso en curso e inconcluso (“noticia en desarrollo”). No hay distancia. Es el momento de comenzar a cerrar -provisionalmente por supuesto, la historia nunca concluye- este relato de la historia institucional.

En su segunda administración, la Presidenta Bachelet nominaría como ministro de Agricultura a Carlos Furche, del Partido Socialista, y director de INDAP a Octavio Sotomayor, Ingeniero agrónomo de amplia trayectoria en el sector público y organismos internacionales y militante del Partido Por la Democracia. Considerando que durante todo el período concertacionista (1990-2010) la máxima autoridad de INDAP había recaído en militantes del PDC, este cambio de orientación política resultaba novedoso.

El énfasis de esta nueva dirección estaría en actualizar el discurso y las propuestas a las transformaciones que habían ocurrido en las últimas décadas, como las de una economía rural más diversificada, de nuevos patrones de demanda alimentaria, de sectores diversos, ya no solo agricultores familiares en *strictu sensu*, que tocan las puertas de INDAP para ser atendidos; y también de una agenda social que este gobierno se proponía implementar: menos desigualdades, más inclusión, más participación.

Durante los primeros meses de esa gestión se elabora con una amplia participación de los diversos sectores involucrados en el quehacer institucional, el programa que orientará ese período, el que será publicado como “Lineamientos Estratégicos 2014-2018”, un documento fundante<sup>185</sup>.

Tal vez un detalle, pero que merece subrayarse: por primera vez, tras 55 años, la institución mira hacia atrás y reconoce que es parte de una historia institucional, una posta en que muchas generaciones anteriores aportaron a su construcción: “INDAP no parte de cero. La trayectoria institucional tiene un gran valor pues ha permitido acumular buenas y malas experiencias vividas a lo largo de estos años”, señala el director<sup>186</sup>. Hay otras referencias a esas experiencias acumuladas, Tal vez no sea mucho, pero no deja de ser para una institución con poca y mala memoria.

---

185 El documento establecía los ocho ejes centrales de trabajo que abordaría esa administración: riego, comercialización, organizaciones, pueblos originarios, mujeres, jóvenes, agricultura sustentable y extensionistas.

186 INDAP, 2014:5

Tras 25 años desde el retorno a la democracia, el diagnóstico daba cuenta de nuevas realidades en el entorno de la agricultura familiar y el mundo rural. La llamada ruralidad, sustrato físico, económico y cultural de la agricultura familiar, se había transformado profundamente, al punto que cada vez se hacía más complejo definirla, identificar sus características distintivas, su delimitación. Una ruralidad que dispone de electricidad, agua potable, telefonía, televisión e internet y una red vial razonablemente buena es, en muchos sentidos, una ruralidad “urbanizada”. Había dejado de ser el epítome de pobreza y atraso en la sociedad chilena.

Pero además, o por lo mismo, la agricultura familiar campesina, tal como la hemos conocido durante las últimas dos o tres décadas, es ya muy distinta: cada vez son menos los que viven en el predio, el ciclo demográfico es de hogares más pequeños, los ingresos son más diversos (la llamada “multiactividad”), las nuevas generaciones son más educadas y calificadas, en fin, mujeres y jóvenes son cada vez más relevantes en la economía familiar.

Del mismo modo, la actividad económica y los empleos son también más diversos; la agricultura, la producción primaria, sigue siendo relevante, pero cada vez menos en términos relativos. Ha crecido la economía rural no agrícola. Eso requería mirar de otra forma el “fomento productivo” e incluso la definición misma de usuario, que siempre se pensó casi exclusivamente como “agricultor”.

Todo eso es lo que observa y diagnostica el nuevo equipo. La estrategia institucional, la de los últimos 25 años, la de modernización de la agricultura familiar, con sus éxitos y fracasos, sus mejoras y revisiones, había sido pensada para otro contexto. Es el momento de revisarla, de hacer un “refresh”, como se hace cada cierto tiempo cuando se navega en la Red<sup>187</sup>.

La institución había desplegado, en las últimas décadas, una diversidad de esfuerzos para mejorar la competitividad e incorporar al mercado a la agricultura familiar. Se reconoce que los logros han sido acotados. Solo un 17% de la agricultura familiar campesina se relaciona a los mercados más dinámicos (exportación, agroindustria y agricultura de contrato). Y por el contrario, el 95% de esos productores se orienta al mercado interno<sup>188</sup>.

---

187 Para quienes no están familiarizados con el lenguaje informático, refresh, que en inglés significa literalmente refrescar, se utiliza como equivalente a actualizar o renovar (lo que aparece en la pantalla).

188 Ídem:28

Hay, en consecuencia, una revalorización del mercado interno, sobre todo local y regional, sin que ello signifique desechar totalmente el nacional e incluso el mundial. El enfoque ya tenía precedentes, como había sido por ejemplo la marca “Sabores del Campo”, pero ahora se amplía y se le da un espacio privilegiado en la estrategia institucional.

Así, en el marco de una estrategia que se define como de “valorización de los recursos locales, (de) la cultura local, los activos ecológicos e históricos, así como las tradiciones productivas y gastronómicas”<sup>189</sup>, se impulsan nuevas iniciativas como el “Sello Manos Campesinas”, “la Red de Tiendas Mundo Rural”, el programa “Mercados Campesinos”, la aplicación “Campoclick”, las compras institucionales (sobre todo, con JUNAEB) y el Programa de Equipamiento y Maquinaria Asociativa.

Esta mayor diversidad de la economía y la sociedad rural, pone de relieve también la importancia de la interlocución institucional con los actores sociales, los tradicionales y los “nuevos” y emergentes, aquellos que desde el comienzo han estado invitados, y aquellos que recién han comenzado a participar, en parte porque estaban subsumidos en otras categorías, no eran visualizados en su identidad.

Cabe finalmente una digresión. No solo las innovaciones institucionales ni las tareas rutinarias consumieron las energías de directivos, funcionarios y extensionistas durante el período. Como un invitado de piedra, las catástrofes naturales obligarían a INDAP a incorporar a su repertorio institucional -además de ingentes recursos presupuestarios- a “las emergencias”.

No es que fuera una actividad institucional desconocida; desde hacía muchos años que el socorro a pequeños agricultores afectados por alguna catástrofe constituía una actividad normal en inviernos crudos o tras los terremotos que asolan al país cada cierto tiempo. Sin embargo la dimensión de los fenómenos naturales en los últimos años, su frecuencia e intensidad no tenían parangón en la historia nacional ni institucional, al punto que se estima que entre 2014 y 2017 ocurrieron el 43% de los desastres naturales registrados desde 1960.

Estas catástrofes naturales, cada vez más frecuentes, intensas y destructivas afectarían gravemente a miles de agricultores familiares, en diversas zonas del país, tanto en sus producciones como en sus patrimonios familiares. Ya no serían solo los terremotos, que el país bien conoce, sino también prolongadas sequías, excesos de lluvias resultantes en aluviones, inclementes nevazones,

---

189 Ídem: 63

erupciones volcánicas y devastadores incendios forestales, el más catastrófico de todos en el verano de 2017, que afectó a la zona centro sur del país.

\* \* \* \*

Resta finalmente, para concluir este relato de 55 años, interiorizarnos del vínculo de la institución con los principales sectores sociales -organizaciones campesinas, pueblos indígenas, mujeres y jóvenes- con los cuales INDAP se vincula y a los cuales orienta sus esfuerzos institucionales desde sus inicios. A ello se dedican los capítulos finales.



Dirigentes de las Organizaciones Campesinas Nacionales, 2016. Archivo INDAP.

## | INDAP-ORGANIZACIONES: LUCES Y SOMBRAS DE UNA RELACIÓN COMPLEJA |

Al retornar a la democracia, las organizaciones campesinas si bien debilitadas, habían sobrevivido y se mantenían activas; ahí estaban las organizaciones históricas, federaciones y confederaciones sindicales, que se habían agrupado en el Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile, MUCECH; también por supuesto las cooperativas, reunidas en CAMPOCOOP, un sector golpeado por el escaso apoyo y también por traumáticas malas experiencias a través de su historia; había emergido igualmente un nuevo tipo de organización bajo la figura legal de asociaciones gremiales. Y muy pronto se agregaría un vigoroso movimiento de mujeres campesinas, al interior y por fuera de las organizaciones históricas, que reclamaban su lugar.

El encuentro entre INDAP y el mundo de las organizaciones campesinas resultaba lógico, inevitable, por historia, afinidad política y mutua simpatía. Desde el inicio INDAP las declararía como interlocutores no solo válidos, sino también “legítimos y necesarios”.

En ese período, INDAP aspiraba a que las organizaciones se constituyeran en interlocutores de sus políticas y programas institucionales, que ellas participaran en su diseño y seguimiento, de modo de legitimar sus propuestas antes quienes eran usuarios de sus servicios. “Para que una institución como INDAP tenga éxito” señala una publicación oficial, “se hace necesario un trabajo conjunto con las organizaciones campesinas”<sup>190</sup>. Se crea una “Comisión Conjunta de Trabajo INDAP-MUCECH”, de carácter nacional, que luego se replica a nivel de regiones. Tiempo después se institucionalizaría como Consejo Asesor de INDAP.

El interés de ese diálogo para INDAP estaba en que las organizaciones -suponía- representaran a sus usuarios, con sus intereses y requerimientos, de modo que esas miradas pudieran ser canalizadas en el diseño de las políticas institucionales.

De modo tal que el temario estaba predefinido en torno a las acciones de fomento (asistencia técnica, crédito, capacitación, comercialización, etc.) que la pequeña producción requería y demandaba. Otras temáticas que podían interesar a las organizaciones, o a varias de ellas, como por ejemplo los temas laborales y sindicales, no tenían cabida, no calzaban con el perfil institucional.

---

190 INDAP, 1993:121

Las expectativas de las organizaciones eran distintas. Habían sobrevivido al período dictatorial pero se encontraban muy debilitadas; habían sido parte del movimiento social democrático; muchos de sus líderes habían sufrido cárcel, tortura o exilio. Además, no menos importante, como organizaciones la dictadura les había quitado todo financiamiento público, y habían podido sobrevivir gracias a los recursos recibidos de la solidaridad internacional, los que ahora, en democracia, pronto dejarían de llegar. Sentían entonces que una vez recuperada la democracia, había llegado la hora de ser reivindicados, que tenían autoridad moral para colocar sus términos y que INDAP debía hacerse cargo de sus demandas. Lo harían ver frecuentemente en esos diálogos, entonces y en adelante.

Para las organizaciones, la prioridad era otra, distinta a la que INDAP había definido para ellos: querían sobrevivir y fortalecerse como estructuras nacionales de carácter reivindicativo; necesitaban recursos para disponer de sedes, movilizarse, mantener vivos los vínculos con sus bases a lo largo del país, en fin publicar sus boletines y folletos informativos. Es decir, nada más ni nada menos que lo que requiere una organización social de carácter nacional.

“Tuvimos que hacer ver a las autoridades del momento que INDAP no solamente tenía que apoyar en la parte asistencia técnica y capacitación a los pequeños agricultores, sino también a las organizaciones sindicales en general, que habían sido privadas de financiamiento en el tiempo de la dictadura”, recuerda Enrique Mellado, dirigente de dilatada trayectoria de la Confederación Nacional El Triunfo Campesino.

Se pone en la mesa entonces el tema de los recursos, que INDAP acoge, pero bajo las reglas institucionales. Durante los siguientes años se crearía diversos programas específicos a través de los cuales ellos podían acceder a recursos para su funcionamiento, en los niveles tanto nacionales como regionales. Pero esos recursos siempre estarían “etiquetados” para ciertas actividades, capacitación y asesoría técnica, que además tenía un cierto objetivo, que era elevar la capacidad de gestión de las propias organizaciones.

Se abren así nuevas aristas conflictivas. Las organizaciones reciben la oferta, pero no satisface sus expectativas. De algún modo tienen que maquillar sus actividades para ajustarlas a los marcos poco flexibles de INDAP. Por otra parte, se aplica un principio igualitarista: todos reciben lo mismo, cualquiera sea su tamaño y alcance, lo que sería el detonante de conflictos y tensiones entre las propias organizaciones. Nadie sabe, en realidad, cuál es la verdadera representatividad de cada una de ellas. Por esa y otras razones, las seis organizaciones del inicio de ese período se dividen, llegando a ser diecisiete en el presente.

Lo que hubo fue un desencuentro, que acarrearía distancia y desafecto por muchos años. Mirado desde el presente, pareciera que INDAP no lograba establecer con nitidez la diferencia entre organizaciones de representación y las organizaciones económicas, aquellas que constituían el eje central de su política de promoción de la asociatividad.

De hecho, por ejemplo, INDAP siempre se refiere a las “organizaciones de pequeños productores”, cuando en realidad las bases eran heterogéneas: pequeños productores por supuesto, de distintos tamaños y zonas, pero también el mundo de los asalariados, de diversos tipos de trabajadores en sectores no agrícolas, de pobladores rurales, etc. En ese sentido, su “representación de intereses” no coincidía con lo que INDAP esperaba.

Pero por el lado de las organizaciones, tampoco había mayor claridad en sus críticas, no lograban salir de un estado de ánimo de victimización, con mucho que pedir y poco que proponer. En suma, carecieron de una agenda propia.

Este desencuentro comienza a destrabarse durante los años dos mil, y madura recién en años recientes, por un factor externo. En 2004 se constituye la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), que es un espacio de encuentro y diálogo político, bastante inédito, entre organizaciones de la agricultura familiar, de la sociedad civil e instituciones públicas de la subregión, en la cual participan tanto INDAP como las organizaciones nacionales.

En la REAF se discute de políticas públicas para la agricultura familiar, en el marco de los países ahí representados. La participación se realiza a través de grupos temáticos, donde concurren expertos, funcionarios y representaciones sociales de los países participantes, donde se analizan las políticas y las propuestas específicas de cada tema<sup>191</sup>. Esas son propuestas que se hacen llegar a los gobiernos, los que obviamente deciden si recogerlas o no.

A nivel de los países, a su vez -y es el caso de Chile- se replica esa modalidad de diálogo como “sección nacional”. Desde hace ya unos diez años, ése ha sido un espacio de (re)encuentro tanto de las organizaciones entre sí -cruzadas de conflictos también entre ellas- como respecto de INDAP.

---

191 Los Grupos Temáticos son siete: Registro de la agricultura familiar; Políticas Fundiarias, Acceso a la Tierra y Reforma Agraria, Juventud, Género, Cambio Climático y Facilitación de comercio.

Durante los últimos años INDAP ha introducido cambios institucionales que le han otorgado mayor fluidez a la relación, entre ellos el fortalecimiento de los espacios de diálogo habituales, como son las instancias de programación a distintos niveles entre la institución y los representantes de los usuarios, incluyendo ahí tanto a las organizaciones de representación e incidencia como las de carácter económico.

Pero también se han abierto nuevos canales de comunicación y encuentro, como por ejemplo los talleres con pueblos indígenas y las nuevas modalidades de co-ejecución de programas, como en el caso del Programa de Gestión y Soporte Organizacional (PROGYSO), Sello Manos Campesinas, la Red de Tiendas Mundo Rural y el Programa de Mecanización y Equipamiento para la Agricultura Familiar Campesina.

Igualmente, conviene consignar que en este período comienzan a superarse los traumas del pasado, primero el del período dictatorial, en que todo atisbo de organización autónoma era mirado con sospecha, y luego también el de la crisis de inicios de los dos mil. Particularmente en el ámbito productivo, la motivación por organizarse y asociarse comienza paulatinamente a recuperarse. Facilita el proceso una nueva reglamentación de la Ley General de Cooperativas que permite constituirse con tan solo cinco socios; de hecho durante los últimos años se ha creado a lo menos unas 100 nuevas cooperativas, y muchas más se encuentran en proceso de constitución.

En síntesis, ha sido una experiencia de aprendizaje mutuo, que a la larga ha conducido a un vínculo mucho más estrecho y productivo. Ello es así, como lo explica el actual encargado de la relación de INDAP con las organizaciones, Juan Guido Vidal, porque ahora se discuten *“directrices de políticas públicas, recomendaciones de políticas para los países del bloque y también un reforzamiento de la identidad de la agricultura familiar”*. En suma, porque hay una agenda.

## | MUJER RURAL Y CAMPESINA |

Tras los 17 años de dictadura, durante los cuales no existen referencias acerca de acciones o definiciones específicas sobre las mujeres campesinas, a no ser menciones genéricas a las familias rurales, con el retorno a la democracia, la primera administración retoma esa dimensión de la política institucional, que se había iniciado en los años sesenta y había luego sido eliminada tras el golpe militar. Política que en esa primera época estaba inspirada, lógicamente, en los estereotipos dominantes de la época.

En efecto, durante el período de Reforma Agraria, INDAP había organizado un “Departamento de Educación y Economía Doméstica”, que ofrecía formación en economía doméstica y apoyos para la realización de proyectos en las propias casas, en elaboración de quesos y conservas, actividades que, según se señalaba, les permitía generar algunos ingresos propios<sup>192</sup>. El enfoque reafirmaba, incluso desde la propia denominación del Departamento, la identificación unívoca de las mujeres en su rol reproductivo, madres, esposas y dueñas de casa.

Al mismo tiempo, sin embargo, y en forma paralela, Paulo Freire y su equipo en INDAP promovía procesos de concientización campesina, que consideraba una línea de trabajo específica con mujeres campesinas. Carmen Gloria Aguayo, quien tenía a cargo esa área, recuerda que las referencias a un rol distinto de la mujer generaban rechazo no sólo de las mujeres campesinas, que era sujetos de la formación, sino de las propias educadoras.

**Carmen Gloria Aguayo, pedagoga, funcionaria de INDAP que trabajó con Paulo Freire**

*“Hicimos una serie para la concientización de la mujer campesina. Esta serie tiene 5 o 6 cuadros. Etapas en las cuales se iba conversando. Por ejemplo, empieza con una de una niña. Es una niña campesina, y evidentemente siempre está muy bien dibujado el ambiente, que está cuidando una guagua y la pregunta es por qué la niñita está cuidando la guagua y por qué los hermanitos están jugando a la bolita. Por qué los niñitos no cuidan la guagua. Por qué no ayudan... ¡en fin! Después viene la mamá, que está esperando otra guagua, que tiene otra en brazos, que está cocinando... habla de la mujer campesina y su vida. Después viene un cuadro de una campesina y esto para*

<sup>192</sup> Tinsman, 2009:150-151. Los cursos abarcaban aspectos tales como higiene, nutrición, desarrollo infantil, primeros auxilios y manejo del presupuesto del hogar.

*la gran novedad... ¡que está leyendo!. Entonces decíamos, aquí hay un cambio importante. Qué está haciendo, qué significa todo esto (...) y termina con el hombre y la mujer de la mano en igualdad de derechos. Cosa que no era nada fácil.*

*A mí me impresionó mucho porque yo preparaba a las monitoras que iban a terreno. Entonces, en una reunión con las monitoras, que se supone que eran más evolucionadas, porque ellas iban a enseñar a su vez... me dijeron: “pero yo no puedo aceptar que mi compañero sea igual a mí, necesito que él sea superior para poderlo querer”. Yo quedaba choqueadísima. Era impresionante...”*

Al retornar a la democracia, a inicios de los noventa, la mujer campesina vuelve a ser considerada como sujeto de la acción institucional, con lo que de algún modo se había estableciendo un puente con aquella política iniciada tres décadas antes e interrumpida durante los 17 años de dictadura militar.

El enfoque, por supuesto, era distinto, como distinto era el país. En los años ochenta organizaciones e intelectuales feministas, al fragor de las luchas democráticas, habían lanzado el slogan “democracia en el país y en la casa”, que representaba el cuestionamiento tanto al régimen dictatorial como a los roles tradicionales de género en el hogar.

De este modo se había ido instalando en el país una mirada, “enfoque” o “perspectiva” de género -en rigor se refería solo al género femenino- que buscaba identificar los problemas de subordinación e identidad de las mujeres en un mundo social y culturalmente machista. A partir de entonces la mujer comenzaría a ser percibida también como un grupo objetivo o sujeto de políticas públicas.

INDAP, como toda la institucionalidad pública de la transición, incorporaría el “enfoque de género” a su quehacer y el género como “variable de carácter transversal”, es decir que debía estar presente en todos los ámbitos de la acción institucional, a lo cual suma el objetivo de la “equidad de género”.

En el plano más concreto, la institución se propondría incorporar productiva y socialmente de la mujer campesina, prefiriendo “democratizar” los programas tradicionales antes que crear unos nuevos y específicos para mujeres, si bien, como se verá, eso no se cumplió completamente. Para ello se requería levantar restricciones y resolver nudos administrativos que dificultaban el acceso de la mujer a esos servicios, particularmente en relación al crédito.

Al final de este período, efectivamente el “enfoque de género” ha quedado instalado en la Institución, de modo que la cobertura de atención y acceso de mujeres en los diversos programas institucionales ha aumentado de modo

significativo: de 10% en 1990 a un 43% en 2016, lo que se explica principalmente por la participación que han tenido en los programas PRODESAL y PDTI, y en menor medida crédito.

Una mención aparte merece el programa y convenio INDAP-PRODEMU, que como se verá a continuación, ha sido relevante al momento de promover actividades económico-productivas independientes así como su contribución a la renovación del liderazgo femenino rural durante los últimos 25 años.

### PROGRAMA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA MUJERES CAMPESINAS. CONVENIO INDAP-PRODEMU

Una de las excepciones de la política de no establecer acciones específicas para mujeres sería el “Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas”, que nace en 1992 como fruto de un convenio de colaboración entre INDAP y Fundación PRODEMU (Promoción y Desarrollo de la Mujer), a la larga una de las iniciativas más trascendentes del período, cuya vigencia se extiende hasta el presente.

**Liliana Barría**, ex directiva del INDAP, que tenía experiencia de trabajo con mujeres campesinas desde la sociedad civil, en los años ochenta, sería una de sus gestoras:

*“Hicimos este proyecto (capacitación de mujeres campesinas) ... pero resulta que entramos al Estado y vimos que no había cómo meterlo, porque esto requería plata en personas, recursos humanos. Entonces el año 91 llegó un instructivo de (el Presidente Patricio) Aylwin a todos los ministerios, diciendo que había que considerar a las mujeres como usuarias, y avanzar en el tema de las mujeres (...) Entonces yo fui donde Hugo (Ortega, Director Nacional) y le dije: mira esto que están mandando, lo podríamos hacer con el PRODEMU, que se estaba formando en esos años<sup>193</sup>”.*

<sup>193</sup> Como recordarán quienes vivieron ese período, la Fundación PRODEMU se había formado en 1990, por iniciativa de la entonces recién asumida “primera dama”, Sra. Leonor Oyarzún, como una alternativa a CEMA CHILE (Centros de Madre). Este organismo había sido creado en los años sesenta por el gobierno de Frei Montalva, al alero de la “promoción popular”, y durante la dictadura se había transformado en instrumento de clientelismo político del régimen, encabezado por Lucía Hiriart de Pinochet; luego, al retornar la democracia, había sido “privatizado” por la familia Pinochet, con apoyo del ejército. Años después sería acusado de corrupción: según el sitio de investigación periodística CIPER-Chile (Centro de Investigación e Información Periodística), el organismo se había apropiado de más de 186 propiedades en todo el país, con RUT y patrimonio propios, que habían sido donadas por el fisco para fines altruistas y que ahora estaban siendo vendidas con fines comerciales; se trataba, según el articulista, de “un millonario botín inmobiliario”, ajeno a cualquier control oficial. El caso está en tribunales. Ver “Los negocios de Lucía Hiriart: el desconocido multirrut de la Fundación CEMA” en <http://ciperchile.cl/2016/02/24/los-negocios-de-lucia-hiriart-el-desconocido-multirrut-de-la-fundacion-cema/>

A partir del convenio, ambas instituciones, INDAP y PRODEMU -una grande y otra pequeña, una pública y la otra privada (jurídicamente), una antigua y la otra nueva- lograrían entonces y en adelante una complementariedad virtuosa. El primero aportando los recursos y las capacidades técnico-productivas; la Fundación actuando como ejecutor pero también colocando sus capacidades para abordar los aspectos psicosociales (autoestima, liderazgo, otros) asociados al “desarrollo personal”, que ha sido uno de los sellos distintivos del programa.

Precisamente la característica fundamental del Programa -su principal “gracia”- ha sido saber combinar varias áreas de capacitación (técnico-productiva, gestión, formación personal y desarrollo organizacional) con la implementación de proyectos productivos, y los apoyos institucionales (crédito y asistencia técnica). Como lo señala una de las coordinadoras de área, “si le entregas esos talleres de nivel personal y le estás entregando una actividad económica, eso complementa súper bien, en el sentido de que ella va a manejar sus recursos, va a ir empoderándose dentro de su familia. Ya no va a ser la señora sumisa que estaba detrás de las ollas, va a salir afuera, a ser dirigente, a vender, a conocer gente, aprendiendo cosas”<sup>194</sup>.

El programa, que ya superó el cuarto de siglo, ha sido evaluado anualmente, y sus resultados han sido positivos, tanto en términos de los ingresos generados como de la satisfacción de las participantes. Y sobre todo, ha generado cambios positivos desde la perspectiva de igualdad de género, tanto en las participantes directas como en las nuevas generaciones, ya que es habitual que hijas -e hijos- participen en actividades del programa, donde adquieren esas nuevas pautas identitarias<sup>195</sup>.

**Ximena Guzmán**, directora de Unión Nacional de la Agricultura Familiar Campesina Cooperativa (UNAF)<sup>196</sup>:

*“50 años atrás la mujer no existía en la reforma agraria; no hay mujeres sobresalientes, salvo para nombrar a aquellas que hacían las comidas para que los hombres salieran a sus labores dirigenciales. Y las que trabajaron en la CORA e INDAP eran funcionarias, ni siquiera se les visualiza como figuras relevantes dentro de la historia de la reforma agraria. Y ahí INDAP ha tenido un gran papel al tratar de unir la historia, recordar este proceso en lo bueno y en lo malo”.*

194 En INDAP-PRODEMU, 2016:51

195 Ídem:61

196 Entrevista con la periodista Sonia Rivas de INDAP, quien facilitó la transcripción al autor

*“La pregunta que muchas mujeres se hacen desde hace 50 años a la fecha, ¿cuánto hemos evolucionado? Hoy hay mucha ayuda en programas para mujeres, pero los hombres están sintiendo que nos estamos empoderando. Yo planteo a mis organizaciones que cuando nosotras de verdad estemos empoderadas no va a ser necesario poner un programa para las mujeres, porque no será necesario: habrá real igualdad”.*



Expositoras de Expo Mundo Rural, Estación Mapocho, octubre de 2017. Archivo INDAP.



Año Nuevo Mapuche, Comunidad Hinca Curamil y Paillavil, Nueva Imperial Región de La Araucanía, 23 de junio 2016. Archivo INDAP.

## | PUEBLOS ORIGINARIOS |

Mientras se escriben estas líneas, la Presidenta Michelle Bachelet ha pedido perdón al pueblo mapuche por “los errores y horrores que ha cometido o tolerado el Estado en nuestra relación con ellos”. Es la historia de un conflicto que ni la sociedad chilena, ni sus elites ni el Estado han sabido o han querido resolver.

En ese contexto, INDAP tiene la poco reconocida condición de representar al Estado chileno en zonas rurales donde habita parte importante de la población perteneciente a los pueblos indígenas del país. En general esa presencia es bien recibida. Desde 2009 en adelante, esa presencia se ha canalizado a través de un programa específico para esas familias, el llamado Programa de Desarrollo Indígena Integral (PDTI).

Como se vio en la Parte III, en 1979 INDAP había absorbido al Instituto de Desarrollo Indígena, organismo que había sido creado por el Presidente Salvador Allende para atender la problemática mapuche, en particular sus reivindicaciones de tierra, y que el gobierno militar había decidido cerrar. La nueva estructura encargada de esa labor al interior de INDAP se denominaría Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN), siendo su actividad central durante los años ochenta, la división de las comunidades indígenas y la entrega de la tierra en propiedad individual.

En los primeros años de la transición, durante la gestión de Hugo Ortega, el DASIN continuaría operando sin mayores variaciones. Sus principales tareas serían la regularización de títulos, la atención y seguimiento de una diversidad de causas judiciales y mantención del “Archivo General de Asuntos Indígenas”<sup>197</sup>. Recién en 1993, con la reforma de la ley orgánica de INDAP, y la coincidente creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, el DASIN sería definitivamente suprimido.

En los años siguientes, la temática indígena en INDAP quedaría subsumida en el ítem pobreza rural, a veces definida como tal, otras de un modo más eufemístico (“agricultores con baja dotación de recursos” o “sectores frágiles”); para atenderlos, como se vio, se habían formulado un conjunto de proyectos especiales que disponían de financiamiento internacional. No existía mayor referencia a la temática étnica ni identitaria. Solo se les identificaba en su condición de pobres.

---

197 Este Archivo custodia unas tres mil carpetas administrativas y más de 24 mil expedientes de ventas, juicios de restitución, etc., que constituyen la historia judicial de todas las comunidades indígenas. INDAP, 1993:179

El año 2001 comienza a ejecutarse el Programa Orígenes, con la participación de varios Ministerios y servicios<sup>198</sup>, financiado a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Su objetivo general era mejorar la calidad de vida y el desarrollo con identidad de las comunidades del área rural de los pueblos Aymara, Quechua, Atacameño y Mapuche. El programa se prolongaría por los siguientes 10 años, pero dividido en dos fases: 2001-2006 y 2006-2011.

Uno de sus componentes, el de “Desarrollo Productivo”, sería ejecutado por INDAP, conjuntamente con CONAF y el Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI. Su objetivo era incrementar los ingresos de las familias y las comunidades, a través de una diversificación de las actividades económico-productivas, agrícolas y no agrícolas, pero resguardando, mediante la participación de los propios destinatarios, la pertinencia cultural. Fue un período de aprendizaje.

Sin embargo, solo en 2009, con la creación del mencionado PDTI, fruto de compromisos internacionales del gobierno chileno, y en convenio con CONADI, INDAP dispone, por primera vez, de un programa propio y exclusivo para productores y familias indígenas en todo el país.

El programa, que combina asistencia técnica, capacitación y recursos no reembolsables para la adquisición de insumos, equipamiento, e infraestructura, sea de manera individual o asociativa, inició sus operaciones en el año 2009 con una cobertura de 2.500 familias y una inversión de un poco más de \$160 millones. En el período 2010 - 2014, el Programa experimentó un crecimiento significativo, llegando a casi 34.000 familias indígenas, cifra que al 2017 alcanzaría las 48 mil<sup>199</sup>.

Entre finales del 2015 y el primer semestre de 2016 INDAP llevó a cabo un proceso de diálogo participativo con los representantes de los usuarios del PDTI y las autoridades tradicionales de las comunidades, unas 2.300 personas, con el propósito de elaborar un plan de mejoramiento de este instrumento, a partir de la visión y planteamientos de las familias usuarias. En este contexto, se formuló un Plan de Mejoramiento del programa, ya en ejecución, que consiste en una adecuación de los servicios entregados, la integración de elementos de pertinencia cultural, lo cual incluye más participación y empoderamiento y la ampliación de las capacidades institucionales de INDAP y sus socios estratégicos (Municipios y equipos técnicos).

198 Las instituciones participantes eran el Ministerio de Desarrollo Social, que era la entidad gubernamental responsable del programa; los Ministerios de Educación y Salud; la Corporación Nacional Indígena, CONADI; la Corporación Nacional Forestal, CONAF, y el INDAP.

199 Cabe consignar que esta cifra incluye unos 11.600 usuarios que ya estaban siendo atendidos a través del PRODESAL y “migraron” al PDTI.

## | LOS JÓVENES RURALES |

Al igual que en el caso de las mujeres, la acción institucional en torno a la juventud comenzó durante los años sesenta, cuando INDAP se había constituido en un actor de primera línea en el proceso de reforma agraria. Mujeres y jóvenes, aunque con sus particularidades, eran considerados partes de una misma temática, ya que compartían su condición de miembros de las familias campesinas, históricamente excluidos de la vida social y organizacional, que ahora se buscaba integrar, de modo que sus intereses específicos estuvieran también representados.

Así, se establecieron para los jóvenes dos líneas de trabajo distintas: una dirigida a promover actividades autónomas, en torno a centros juveniles, y otra destinada a su integración en las organizaciones sociales y laborales, que por supuesto estaban dirigidas por hombres adultos.

La creación y apoyo a centros de jóvenes hacía parte de la acción promocional de la institución, y su objetivo era su desarrollo político, vocacional y cultural pensando en su preparación para el relevo generacional. Estaban abiertos a ambos sexos y desarrollaban un amplio abanico de actividades, como formación en derechos laborales y reforma agraria, construcción de centros culturales y participación en diversas disciplinas artísticas<sup>200</sup>.

La segunda línea tenía una orientación de algún modo opuesta. Se trataba de integrar a los jóvenes -y las mujeres- a las organizaciones campesinas, que como se señaló, eran de carácter adulto masculino. En consecuencia, lo que se buscaba en este caso era que los jóvenes se integraran a esas organizaciones, constituyendo en su interior departamentos juveniles (lo mismo en el caso de las mujeres).

Tuvieron que pasar unos veinte años -en el período dictatorial no hubo si quiera alguna referencia- y tras la recuperación de la democracia, INDAP retoma el tema y le otorga, al menos discursivamente, mucha importancia. Al destacar su importancia se señalaba que constituían una generación “con mayor nivel educacional que sus antecesores, mayor cercanía al proceso de modernización del país, una mayor disposición a la innovación, un espíritu más emprendedor e importantes cualidades propias de su edad, tales como la solidaridad, el vigor y el entusiasmo”<sup>201</sup>.

---

200 Tinsman, 2009:152

201 INDAP, 1993:147

Sorprendentemente son algunas de las cualidades que continúan relevándose 25 años después, es decir para la siguiente generación, la actual, lo que probablemente es cierto, pero ahora en una escala ampliada, a lo cual se agregan además los elementos propios de ser nativos digitales.

El programa buscaba mejorar la inserción productiva y social del joven rural, en el primer caso, apoyando la generación de microempresas, a través de los programas tradicionales de INDAP (capacitación, asistencia técnica, crédito y desarrollo organizacional), y en el segundo, promoviendo su participación en las organizaciones campesinas, la publicación de una revista, La Huella, orientada específicamente a ese público y otras actividades como encuentros y seminarios<sup>202</sup>.

Después de algunos años, el programa se esfuma, y recién en 1999 aparece el Servicio Rural Joven, de corta vida, no más de dos años. El objetivo de ese programa era promover la generación de empresas juveniles asociativas, con énfasis en su vinculación con la institucionalidad local (municipios, cooperativas, organizaciones sociales, etc.).

Si bien nunca se dejaría de mencionar a los jóvenes o incluirlos en algunas actividades institucionales, no habría un programa específico hasta pocos meses antes de que se concluyera este texto, en mayo de 2017, cuando INDAP lanza el Programa de Jóvenes Rurales. La iniciativa busca dar acceso a ese grupo a recursos productivos y financiamiento, e incluye el programa Tierra Joven, que les permitirá comprar o arrendar pequeños lotes de tierra, combinando subsidios de INDAP y créditos hipotecarios otorgados por BancoEstado. Por último, de acuerdo a las características socioculturales de la actual generación de jóvenes rurales, se crea una comunidad virtual (Yo Joven&Rural) que permite el intercambio de consejos técnicos y comerciales entre jóvenes de todo el país, que comparten intereses e identidad.

Constituye éste un grupo de jóvenes de características excepcionales; siendo parte de la generación que se ha dado en llamar los “nietos de la reforma agraria”, mientras la mayoría de sus congéneres no sienten particular aprecio por la actividad agrícola, a veces ni siquiera por el campo como espacio vital, ni tampoco por la realización de proyectos productivos independientes -en torno al 90% de los jóvenes que trabajan lo hacen como trabajadores asalariados- en este caso se trata de jóvenes emprendedores, mucho más escolarizados que sus predecesores, innovadores, tecnológicamente

---

202 Ídem:148-153

diestros, en general comprometidos con la protección del ambiente natural y el patrimonio cultural y con un fuerte sentido de identidad rural y local<sup>203</sup>.

**Sergio Riquelme, Presidente de la Cooperativa El Natre, Vilcun, Región de la Araucanía<sup>204</sup>**

*“Hoy me di cuenta de que los jóvenes rurales están como despertando, vemos que a nivel nacional tienen su propia red y es lindo mostrar también de que hayan llamado a una cooperativa rural, en donde muchas veces cuesta porque no están las oportunidades y darles a conocer que sí se puede y que el Estado también tiene que hacerse cargo y responsable de los jóvenes a nivel nacional, los cuales viven en el campo”.*

**Carlos Núñez, agricultor y dirigente cooperativo<sup>205</sup>**

*“Hay una gran preocupación nuestra, nuestra cooperativa es una cooperativa de viejos... una gran preocupación que viene por años, que lo hemos ido planteando en diferentes ámbitos. ¿Qué pasa con el recambio generacional? Nuestros chiquillos... ellos están mirando la ciudad. Están mirando trabajar en otro lado, (o en) el campo pero trabajarle a la gran empresa como temporero. Ganan sus buenas lucas, en una temporada se pueden comprar un auto, qué se yo.*

*Se lo hemos dicho a INDAP, se lo hemos dicho al Ministerio de Agricultura, en fin, en todos los ámbitos... Yo creo que también ha ido tomando conciencia el funcionario público, el Estado en esto y ha ido creando instancias de cómo hacer más atractivo el campo para que el joven se quede, se entusiasme. Es decir, no seguir con el tema, darle con el maíz, darle con el trigo, esas cosas ¿No?*

*... quizás dónde quiero apuntar con esto, desde el Estado, que la tierra de los pequeños agricultores, de la agricultura familiar... si yo tengo... viejo ya, quiero vender la tierra, que se la compren para otro chico. No que venga la empresa grande a comprarla”.*

203 Ver Faiguenbaum y otros, 2017:14-15

204 Extracto de una presentación

205 Entrevista con el autor

Hacerse cargo de las demandas de apoyo de estos jóvenes implica para INDAP no solo la apertura hacia un sector hasta ahora insuficientemente atendido, sino sobre todo -aunque resulte un cliché decirlo- expresan lo que viene, lo que el Instituto deberá enfrentar en plazos no demasiados largos y que debe comenzar a construir desde ya.



Joven rural de la Comuna de La Cruz, Región de Valparaíso, 2017. Fotografía de Reinhard Schuster.

## | EPÍLOGO: 55 AÑOS RECORRIDOS |

Los 55 años transcurridos desde la creación de INDAP hasta el momento en que se escribe este libro, constituyen un período de transformaciones de enorme magnitud y profundidad en la sociedad chilena, la agricultura, el mundo rural y la propia institución.

Para ilustrarlo, pensemos por ejemplo que a inicios de los años sesenta Chile era un país típico del llamado tercer mundo, con altos índices de pobreza, desnutrición y analfabetismo, especialmente en sus zonas rurales, donde vivía un tercio de la población total (2,3 de 7,3 millones), la mayoría de los cuales eran campesinos (77%) y pobres -o muy pobres- porque sus ingresos como trabajadores o productores eran extremadamente bajos.

Casi seis décadas después, el Chile actual, aunque en una cierta línea de continuidad histórica mantiene sus altos niveles de desigualdad, social y territorialmente hablando, tanto la pobreza (por ingresos) como la desnutrición y el analfabetismo se han reducido drásticamente.

Desde el punto de vista demográfico, a su vez, la población rural sigue siendo más o menos la misma en términos numéricos -2,2 millones- que la de los sesenta, pero su proporción actual bordea el 13 % de la población total<sup>206</sup>. El campesinado, hoy agricultura familiar, también continúa siendo aproximadamente el mismo en términos numéricos, unos 250 mil, pero proporcionalmente representa ahora menos del 50% de la población rural.

El Instituto actual tampoco se parece mucho al INDAP que nació en 1962 en diversas facetas de la conformación institucional, aunque tiene algunos rasgos de continuidad. Por ejemplo: el primer presupuesto que se le otorga al recién creado servicio alcanzaba la modesta cifra de 11 mil millones de pesos (en valor actual), el que en todo caso representaba un no depreciable 32% del presupuesto total del ministerio de Agricultura. El 2017 ese presupuesto se empina a los 271 mil millones, y su participación se aproxima al 50% del total de la cartera<sup>207</sup>.

Sin embargo, respecto a la planta de funcionarios, la situación no ha seguido un patrón tan lineal como en el caso del presupuesto. En sus primeros años, trabajaban en la institución algo más de dos mil personas, incluyendo directivos, extensionistas, administrativos y trabajadores de apoyo; durante

206 Cabe acotar sin embargo que la definición de rural que se utiliza en el país está muy cuestionada y esa cifra bien podría más que duplicarse aplicando otros enfoques.

207 Esa información se presenta en el ya citado Anexo 2.

el período de la reforma agraria, se llegaría a uno 5.000 funcionarios, principalmente por la política de promoción y organización campesina, que requería mucha presencia en el campo; durante la dictadura militar, en pocos años restarían algo más de 1.300 personas, pero también emergería la figura del extensionista o “transferencista” externo o subcontratado; al año 2017, INDAP cuenta con alrededor de 1.600 funcionarios y 2.300 técnicos y profesionales externos.

Su presencia territorial, en cambio, ha sido un rasgo prácticamente constante desde sus inicios: a los pocos años de haberse formado, la institución disponía de 107 Oficinas de Área, no muy distinto a las 110 actuales (ahora denominadas “agencias”), lo que constituye a INDAP en uno de los dos o tres organismos estatales de mayor presencia territorial en el país, como lo son Carabineros de Chile y las escuelas rurales.

INDAP ha sido testigo, partícipe y también resultado de esas transformaciones, que son producto de procesos políticos, sociales, culturales y demográficos que han ido conformando la trayectoria histórica del país en las últimas cinco a seis décadas. Y más específicamente, ha sido parte de un largo y conflictivo impulso transformador y modernizador de la agricultura y la vida social en el campo.

Como sabemos, la institución fue creada en 1962, durante el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), conformado por partidos de derecha y el centrista partido Radical, cuando por una combinación de factores nacionales e internacionales, se vio impelido a formular una ley de reforma agraria, que incluía en su normativa la formación de un instituto que debía otorgar asistencia técnica gratuita y crédito a pequeños agricultores y minifundistas.

Desde entonces, en esas casi seis décadas, la institución, como la vida misma, habría de enfrentar momentos luminosos y períodos oscuros, en uno de los cuales estuvo a punto de desaparecer; grandes reconocimientos sociales y políticos, e incluso internacionales, junto a otros dramáticos momentos de desprestigio público. Como cualquier personaje histórico, valga la metáfora, ha tenido una vida jalonada de grandes éxitos y resonantes fracasos.

No obstante ser parte del Estado, como servicio público dependiente de un ministerio, es decir subordinado políticamente al poder central, durante esa trayectoria INDAP ha debido y ha logrado reinventarse de acuerdo a las condiciones impuestas por el contexto político de cada etapa, unas veces forzosamente, otras por un impulso adaptativo propio.

En una primera etapa, la de la reforma agraria, coincidente con su propio proceso constitutivo, la institución, además de sus tareas técnicas de base, se abocaría con pasión y convicción a la promoción popular, a la concientización y la organización de los campesinos, siguiendo los vientos de cambio y reforma que movilizaron a una parte sustantiva de la sociedad en los años sesenta e inicios de los setenta. Notable sería en ese período la inspiradora presencia de Paulo Freire con sus propuestas pedagógicas “liberadoras”.

Tiempos, bien sabemos, de una aguda disputa de proyectos políticos e ideológicos que se enfrentaban de modo crecientemente polarizado, alimentada a su vez por el contexto internacional de la guerra fría, y que concluiría con la violenta y trágica interrupción de la vida democrática en 1973.

Comenzaba entonces un nuevo ciclo histórico, en que bajo la égida dictatorial no solo se vería arrasada la institucionalidad democrática, sino también se cancelaba el período histórico de la industrialización sustitutiva de alimentos y el proteccionismo, y se imponía un “nuevo modelo”, el de una economía y una agricultura de mercado y “abierto”. En el nuevo paradigma, el campesinado, los pequeños agricultores y los minifundistas, no tenían en realidad muchas posibilidades de participar. Su problemática, pensaban los ideólogos de Chicago, era principalmente de índole social y en consecuencia INDAP perdía su razón de ser.

Con todo, INDAP sobreviviría a los intentos de cerrarlo -a duras penas durante los primeros años- y terminaría adaptándose al nuevo escenario, si bien muy debilitado. Desde entonces quedaría formulado un conflicto existencial, que en cierta forma ha acompañado la vida institucional hacia adelante: ¿debía INDAP atender a los pequeños agricultores pobres, de escasos recursos y baja capacidad competitiva en los mercados liberalizados, o esa era una responsabilidad de las políticas sociales y asistenciales y entonces debía concentrarse en aquellos que tuvieran condiciones competitivas, que por un tiempo se denominaron “viables”? La respuesta a esa interrogante generaría una línea divisoria entre quienes tienen algo que decir sobre la existencia de INDAP, en los distintos gobiernos que se han sucedido.

Tras esos 17 años dictatoriales, vendría el retorno a la democracia y el esperado reencuentro entre Estado y campesinado, o en este caso INDAP y la agricultura familiar, en sus dimensiones productiva y organizativa, pero en un nuevo contexto, radicalmente distinto al que había constituido ese vínculo en el anterior período republicano.

Ahora había un gobierno que si bien simpatizaba con la causa de la agricultura familiar, varios de sus funcionarios provenían del período reformista y tenían un diagnóstico y un programa que se alejaba de las banderas de aquella

época. Tal diagnóstico indicaba que la economía de libre mercado y la orientación agroexportadora de la agricultura chilena ya estaba asentada estructural y culturalmente en el país, y que lo que cabía era adaptarse a esas condiciones ya permanentes

Si bien ese enfoque contaba en general con escasa adhesión por parte de los dirigentes y representantes campesinos, y en muchos casos lo planteaban en tono abiertamente crítico -y lo siguen haciendo- en algún punto el diálogo áspero se transformó en fructífero y constructivo, orientándose a un esfuerzo conjunto para adaptarse, sobrevivir y porque no, crecer, frente a las complejas condiciones en que les toca desenvolverse.

El eje central de ese diálogo en el actual período, como señaló un dirigente campesino al conmemorarse cincuenta años de la reforma agraria en julio de 2017, consiste en elaborar “una nueva estrategia que nos involucre a todas y todos los actores del mundo rural, donde el Estado garantice que la vida sana de nuestra población, sea el eje que ordene el qué y cómo producimos, donde nuestras agriculturas tengan un desarrollo equilibrado y donde el respeto al conjunto de los derechos humanos, se haga cultura nacional”<sup>208</sup>.

Los nuevos temas de INDAP, por ende, de cara a la tercera década del siglo XXI, son los de la agenda global del desarrollo rural, como la agroecología, la calidad de los alimentos, la producción asociativa, el acortamiento de las cadenas comerciales, los territorios con identidad y la inclusión de sectores habitualmente discriminados, como mujeres, pueblos indígenas y jóvenes del mundo rural.

Una vez más, como la ha hecho en diversos períodos de su historia, INDAP se ha reinventado, como lo seguirá haciendo cada vez que cambie su contexto.

---

208 Óscar de la Fuente, Presidente de CONAGRO, en representación de las Organizaciones Nacionales Campesinas y Pueblos Originarios de Chile. Conmemoración del Cincuentenario de la Reforma Agraria Chilena. Palacio de La Moneda, 28 de julio de 2017.

## | AGRADECIMIENTOS |

A las autoridades de las instituciones patrocinadoras: Sr. Octavio Sotomayor, Director Nacional de INDAP y la Sra. Eve Crowley, Representante de FAO en Chile, por haberse comprometido entusiastamente con este proyecto.

Al equipo de apoyo de INDAP al proyecto, integrado por la Sra. Carla Melillo, como encargada, y a la Sra. Mina Namdar-Iraní, a quienes el autor manifiesta su especial reconocimiento por su impecable y dedicada gestión; y también a Marcela Aedo, Alain Hermosilla y Juan Carlos Valdebenito.

A la Srta. Macarena Ríos, Magister en Historia, por su excelente e infatigable trabajo de apoyo, especialmente en la búsqueda de archivos y bibliografía.

A la Srta. Rocío Urzúa, por su trabajo de transcripción de las entrevistas.

A la Srta. Silvia Suárez, por su excelente trabajo de diseño de este libro y a la Sra. Teresita Sota por su acuciosa labor de edición.

A las 55 personas que fueron entrevistadas por el autor, a quien le brindaron su tiempo y su experiencia con INDAP en apasionantes y en ocasiones prolongadas conversaciones (listado en Anexo 5). Entre ellos las ex autoridades máximas de la institución: Adrián Vásquez, Pedro Hidalgo, Luis Marambio, Ricardo Halabí, Hernán Rojas y Ricardo Ariztía, así como el actual Director Nacional, Octavio Sotomayor.

Una mención especial de reconocimiento y afecto a la gran figura del Sr. Luis Marambio Canales (QEPD), que nos entregó su testimonio, ya enfermo, pocas semanas antes de su fallecimiento.

A mis colegas de FAO Eve Crowley, Elena Moreno y Sergio Gómez, quienes revisaron los borradores de este trabajo y entregaron valiosos comentarios e hicieron útiles sugerencias para mejorar el texto.

A todas aquellas personas que de una u otra forma, colaboraron para la realización de este libro.

## | BIBLIOGRAFÍA |

- Affonso, Gómez, Klein y Ramírez. 1970. Movimiento Campesino Chileno. ICIRA. Chile
- Andreani, L. 2010. Reforma agraria: relatos, memorias e identidades de líderes históricos campesinos. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Escuela de Antropología. Tesis para optar al grado de Licenciado en Antropología. Chile
- Angell, A. 1974. Partidos políticos y movimiento obrero en Chile. De los orígenes hasta el triunfo de la Unidad Popular. México: Ediciones ERA
- Avendaño, 2014: Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1967-1973. Revista de Ciencia Política Vol. 52, N° 1, 2014 / pp. 93-122
- Arellano, P. y Jiménez, E. 2016. Dinámica Empresarial. Brechas regionales y sectoriales de las pymes en Chile. Periodo 2005-2014. Chile: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Disponible en INTERNET en <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/02/Bolet%C3%ADn-Din%C3%A1mica-Empresarial-2005-2014.pdf>
- Barraclough, S. y Fernández, J.A. 1974. Diagnóstico de la reforma agraria chilena. Siglo veintiuno editores S.A. México. 323 p.
- Bauer, A. 1994. La Sociedad Rural Chilena Desde la Conquista Española a Nuestros Días. Chile: Editorial Andrés Bello
- Baraona, R., Aranda, X. y Santana, R. 1961. Valle de Putaendo. Estudio de Estructura Agraria. Santiago: Editorial Universitaria
- Bengoa, J. 1980. Historia Social de la Agricultura Chilena. Haciendas y campesinos. Tomo II. Chile: Ediciones Sur. Disponible en Internet en: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0012801.pdf>
- Bengoa, J. 1983. El Campesinado Chileno Después de la Reforma Agraria. Chile: Ediciones SUR. Colección Estudios Sociales
- Bengoa, J. 1985. Historia del Pueblo Mapuche. Siglo XIX y XX. Chile: Ediciones Sur. Colección Estudios Históricos
- Bengoa, J. 2015. Historia Rural de Chile Central. Tomo 1. Chile: LOM
- Berdegué, J. 2000. Cooperando para Competir. Factores de Éxito de las Empresas Asociativas Campesinas. RIMISP. Disponible en Internet en <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/docs/496928570.pdf>
- Berdegué, J. y Rojas, F. 2014. "La Agricultura Familiar en Chile", Serie Documento de Trabajo N° 152, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. RIMISP. Santiago, Chile

- Brevis, K. 2012. Represión política en cuatro comunas rurales de la Provincia de Biobío durante el primer año de la dictadura militar. Instituto Nacional de Derechos Humanos. Concurso Cuenta tu Tesis en Derechos Humanos. Chile. 110 p.
- Brossard, D. 1954. Manual de Crédito Agrícola Supervisado en América Latina. Italia, Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación
- Caro, P. 2012. Caso Chile. En FAO-CEPAL-OIT. Empleo y condiciones de trabajo de mujeres temporeras agrícolas. Chile: FAO pp 145-221
- Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). 1966. Chile. Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola. Chile: CIDA
- Cereceda, L. y Dahse, F. 1980. Dos décadas de cambios en el agro chileno. Cuadernos del Instituto de Sociología. Chile: Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica
- CODEPU. DIT-T. 2002. Labradores de la Esperanza: la Región del Maule. Capítulo segundo: La reforma Agraria. Disponible en Internet en <http://www.derechos.org/nizkor/chile/libros/maule/index.html>
- CORA. 1970. Reforma Agraria Chilena 1965-1970. Chile: Corporación de la Reforma Agraria
- CHILE. 1928. Ley 4496, Título I, "De la Caja de Colonización Agrícola, Artículo Primero. En Boletín Leyes y Decretos del Gobierno. Libro XCVII. Septiembre de 1928. Disponible en Internet en [http://www.cronologiabancaria.cl/sbifweb/servlet/ArchivoCB?ID\\_IMAGEN=6000000000001081](http://www.cronologiabancaria.cl/sbifweb/servlet/ArchivoCB?ID_IMAGEN=6000000000001081)
- CHILE. 1979. Decreto Ley 2568 del Ministerio de Agricultura. 22-mar-1979. Disponible en Internet en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6957>
- CHILE, Ministerio de Agricultura. 1979. Presentación del gobierno de Chile [a la] Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Santiago, Chile: Ministerio de Agricultura
- Délano, M. y Traslaviña, H. 1989. La Herencia de los Chicago Boys. Ediciones del Ornitorrinco. Santiago 209 p.
- Faiguenbaum, S.; Dirven, M.; Canales, M.; Espejo, A. y Hernández, C. 2017. Los Nietos de la Reforma Agraria. INDAP. FAO. RIMISP. Chile: INDAP: Serie Estudios y Documentos de Trabajo N° 11
- FAO. 2004. Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios. Capacitación en Políticas Agrícolas y Alimentarias 2. Roma: FAO
- FAO. 2017. Rol de la FAO en la reforma agraria chilena. Principales apoyos de la FAO en Chile durante los años de implementación de la reforma agraria. Santiago de Chile: Organización de las Naciones para la

Alimentación y la Agricultura. Disponible en Internet en <http://www.fao.org/3/a-i7629s.pdf>

- Fauré, 2011. Auge y caída del ‘movimiento de educación popular chileno’: De la ‘Promoción Popular’ al ‘Proyecto Histórico Popular’ (Santiago, 1964-1994). Universidad de Santiago. Tesis para optar al grado de Magíster en Historia. Chile
- Fontaine, A. 2001. La Tierra y el Poder. Reforma Agraria en Chile (1964-1973). Chile: Zigzag
- Freire, P. 1973. ¿Extensión o Comunicación? La concientización en el medio rural. México: Siglo XXI Editores
- Freire, P. 2002. Pedagogía de la esperanza. Un reencuentro con la pedagogía del oprimido. México D.F.: Siglo XXI. Disponible en Internet en <http://www.iesppubfgc.edu.pe/archivos/librosBV/Paulo%20Frere%20Pedagogia%20de%20la%20esperanza.pdf>
- Garretón, M.A. 2012. Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010. Chile: CLACSO. Editorial Arcis
- Garrido, J; Guerrero, C. y Valdés, S. 1988. Historia de la Reforma Agraria en Chile. Chile: Editorial Universitaria
- Gil, F. (1969). El Sistema Político de Chile. Santiago: Andrés Bello
- Gómez, S. 1991. Nuevas Modalidades de Apoyo a la Pequeña Agricultura. El caso de Chile. Chile: FLACSO
- Gómez, S. y Echenique, J. 1988. La Agricultura Chilena. Las Dos Caras de la Modernización. Santiago, Chile: FLACSO-Agraria
- Góngora, M. 1960. El origen de los “inquilinos” en el valle central. Universidad de Chile
- Huerta, M.A. 1989. Otro Agro para Chile. Historia de la Reforma Agraria en el proceso social y político. Santiago: Ediciones Chile - América CESOC
- INDAP. 1965. Proyecto de Crédito Agrícola al Sector de Bajos Ingresos. Solicitud de Préstamo al Banco de Desarrollo Agropecuario. CHILE: INDAP
- INDAP. 196?. Qué Es. Cómo Está Organizado. Cómo Actúa. Qué Ha Conseguido
- INDAP. 1970. INDAP 64/70
- INDAP. 1972. Visión del Agro Chileno. Chile: INDAP. Ministerio de Agricultura
- INDAP. 1974. Políticas de la División de Desarrollo Social 1974. Chile: INDAP
- INDAP. 1979. Marco de Acción y Programación 1979. Chile: INDAP. Ministerio de Agricultura

- INDAP s/f (a). Resumen de las Acciones Realizadas Durante el Sexenio 1974-1979. Chile: INDAP. Ministerio de Agricultura
- INDAP s/f (b). Labor Realizada Durante el Período 1974-1988. Chile: INDAP. Ministerio de Agricultura
- INDAP s/f (c). Gestiones y Acciones. Período 1980
- INDAP s/f (d). Labor Realizada Durante el Período 1974-1988
- INDAP s/f (e). Memoria Gestión 1983
- INDAP s/f (f). Memoria Gestión 1984
- INDAP. 1993. Memoria 1990-1993. Chile: INDAP, Ministerio de Agricultura
- INDAP. 1996. INDAP camino al 2000. Lineamiento Estratégico. Chile: Instituto de Desarrollo Agropecuario. Ministerio de Agricultura
- INDAP. Memoria 1997
- INDAP. 2000. INDAP en Cifras 1989-1999. Desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina. Chile: INDAP. Ministerio de Agricultura
- INDAP. 2009. Balance de Gestión Integral
- INDAP. 2013. Comprometidos con el Mundo Rural. Chile: INDAP
- INDAP. 2014. Lineamientos Estratégicos 2014-2018. Chile: INDAP. Ministerio de Agricultura
- INDAP-PRODEMU. 2016. Programa de Formación y Capacitación Para Mujeres Campesinas. Sistematización. Chile: Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer, PRODEMU
- Kaufman, R. 1972. The Politics of Land Reform in Chile 1950-1970. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Kay, C. y Seibert, S. 1975. Chile: Evaluación del programa de reforma agraria de la Unidad Popular. Desarrollo Económico, Vol. 15, N° 57 (Apr. - Jun., 1975), pp. 85-110
- Kay, C. 2002. Chile's Neoliberal Agrarian Transformation and the Peasantry. Journal of Agrarian Change, Vol. 2 N° 4, October 2002, pp. 464-501
- Loveman, B. 1976. Struggle in the countryside. Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973. USA: Indiana University Press
- Machado, A. 1993. Cambio Institucional para el Desarrollo Rural: el Caso de Colombia. Bogotá: IICA
- Martner, G. 2007. Remodelar el modelo. Reflexiones para el bicentenario. Chile: LOM

- McBride, Jorge. 1973. Chile: su tierra y su gente (trad: Guillermo Labarca). Santiago, Chile: ICIRA
- Machado, A. 1993. Cambio institucional para el desarrollo rural. El caso de Colombia. Bogotá, Colombia: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA
- MINAGRI, 1980 (P 103)
- Moreno, R. 2013. Sin Reforma Agraria no Habría sido Posible. Memorias de la Reforma Agraria Chilena 1958-1970. Chile: Ediciones Copygraph
- Nagel, J. Martínez, C. 2015 Desarrollo de Modelos de Negocios de Base Asociativa para la Agricultura Familiar Campesina Frutícola de Chile. Chile: FIA, Serie Estudios para la Innovación
- Ortega, E. 1987. Transformaciones agrarias y campesinado. De la participación a la exclusión. Chile: CIEPLAN
- Ossio, H. 1964. El Crédito Agrícola Supervisado en Chile. Memoria para Optar al Diploma de Graduado en Economía Agraria. Universidad de Chile. Programa de Estudios Latinoamericanos para Graduados. Chile
- PNUD. 2008. Desarrollo Humano en Chile Rural. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Riquelme, A. 1988. Promoción popular y la educación para la participación (1964-1970). En Proposiciones Vol. 15. Santiago de Chile: Ediciones SUR Disponible en Internet en: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=641>. [Consultado el: 17-08-2017]
- Salazar, G. 1989. Labradores, peones y proletarios (Siglo XIX). 2ª edición. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Disponible en Internet en: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=233> [Consultado el: 07-06-2016]
- Silva, P. 1990. State Subsidiarity in the Chilean Countryside. En Neo-Liberal Agriculture in Rural Chile. David E. Hojman (Ed). Palgrave Macmillan. USA. 235 p.
- Tinsman, H. 2009. La tierra para el que la trabaja. Género, sexualidad y movimientos campesinos en le Reforma Agraria Chilena. Chile: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana. LOM
- Universidad Católica de Chile. 2010. Evaluación de impacto de los programas de INDAP: Programa de Desarrollo Local - Programa de Desarrollo de Comunas Pobres. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile
- Veckeman, R. y Venegas R. 1966. Marginalidad y Promoción Popular. Mensaje N° 149. Junio 1966. Chile. Pp 218-222. Disponible en Internet en [http://docplayer.es/17048033-Marginalidad-y-promocion-popular-roger-veckemans-s-j-y-ramon-venegaa-c.html#download\\_tab\\_content](http://docplayer.es/17048033-Marginalidad-y-promocion-popular-roger-veckemans-s-j-y-ramon-venegaa-c.html#download_tab_content)

- Vergara, J. P. 2012. INDAP 2001 - 2006. Implementación de un proyecto de cambio desde las agencias de área y su efecto en la generación de valor público. Tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas; Departamento de Ingeniería Industrial. Disponible en Internet en [http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2012/cf-vergara\\_jc/pdfAmont/cf-vergara\\_jc.pdf](http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2012/cf-vergara_jc/pdfAmont/cf-vergara_jc.pdf)
- Villagrán, F., Agüero F., Salazar M., Délano M. 2005. Represión en dictadura: el papel de los civiles. Santiago, Chile: LOM
- Widmayer, 2015. “El pueblo aquí está totalmente humillado”. La Contrarreforma Agraria en Chile. Museo de la Memoria y los Derechos Humanos
- Wright, T. 1982. Landowners and Reform in Chile. The Sociedad Nacional de Agricultura 1919-40. U.S.A.: University of Illinois.



Familia usuaria de INDAP. Camiña, Región de Tarapacá, 2016. Archivo INDAP.

| ANEXOS |

| ANEXO 1. |

TESTIMONIO DE ANA MARÍA RIVERA, EX FUNCIONARIA DE INDAP, SOBRE LOS INICIOS DE LA INSTITUCIÓN

Aporte de la Socia  
del Club de Jubilados,  
Sra Ana María  
Rivera Oliva ①

Nacimiento de INDAP

En Santiago de Chile, a 27 días del mes de noviembre del año 1962, y según el artículo 12 de la Ley N° 15020 - (Primera Ley de Reforma Agraria) nace en el 5º Piso de Teatinos 40, edificio - Ministerio de Agricultura; nuestro Instituto de Desarrollo Agropecuario, [INDAP] siendo Presidente de la República Don Jorge Alessandri Rodríguez y Ministro de Agricultura Don Orlando Sandoval Vargas.-

Según la ley 15.020 de 27 de  
Noviembre de 1962:

INDAP es una Empresa Autónoma del Estado que se relaciona con el Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura, y su objetivo es:

"Otorgar Crédito y Asistencia Técnica a los Pequeños Agricultores y Pescadores Artesanales de todo el país"

(definición Ley año 1962)

②

Buena marraqueta bajo el brazo trae Indap

**De Confín** hereda la experiencia en el trabajo realizado por los Departamentos de Crédito Supervisado a cargo del Ingeniero Agrónomo, Dr. Luciano Duhart Benke, y de Administración de Campos Experimentales a cargo del Ingeniero Agrónomo Don Erwin Muñoz Gil, que aportó con los Campes totalmente equipados, ubicados en distintas regiones.-

Por parte del **D.Tica**, Departamento Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola; Indap recibió, gran cantidad de Bienes Muebles, destacándose la flota de vehículos, especialmente, Camionetas último modelo (1962) color naranja, las que invadieron los campos hasta los más apartados rincones del país.-

Y ahora a trabajar se ha dicho, carreras van y vienen, sobre todo las Secretarías, que volábamos de una a otra oficina por los pasillos del 5 al 6º piso de Teatinos 40, con porrazos incluidos.-

Los Jefes nerviosísimos, porque antes del 27 de Abril 1963, según la ley, Indap debe iniciar sus funciones.-

(3)

Comienza el ajetreo administrativo, con las Resoluciones y Decretos de nombramiento de la primera dotación de funcionarios; partiendo con las personas que llevarán las riendas del nuevo Servicio, es decir de INDAP:

- Vicepresidente Ejecutivo  
Don Armando Artigas Pulgar  
Abogado.-

- Fiscal  
Raúl Vivanco Cabezón - Abogado

- Gerente  
Engelberto Frías Morán - Abogado

- Asesores de Vicepresidente

Alejandro Fernández - María Parada  
Hiram Quiroga - Jorge Vidal  
Victor Estay Vargas -

..- A continuación nosotros, las Secretarías de Confianza, que somos muy pocas y el trabajo muchísimo más de lo imaginado, tanto que ni la Semana Santa pudimos respetar, hasta el Viernes Santo trabajamos todo el día y gran parte de la noche también..-

④

El Conjunto Secretarial estuvo formado por:  
 Adriana Mujica, Mercedes Gallequillos M.,  
 Ana María Rivera O., Mirna Villablanca G.  
 Graciela Anstia,  
 (faltan varios nombres, pero estas cinco son  
 las que trabajaron directamente con el  
 Vicepresidente y sus asesores)

Finalmente se cumple con lo establecido en  
 la Ley 15.020 y comienza a funcionar el  
 Indap.-

El Vicepresidente Ejecutivo, Don Armando  
 Artigas nos llama a reunión y, el,  
 personalmente, nos agradece el trabajo  
 realizado, y una por una nos va  
 entregando a las Secretarias, la noti-  
 ficación de nombramiento y, que  
 alegría cuando nos dimos cuenta que  
 con el nuevo grado, todas quedamos  
 ganando el doble o más de lo que a  
 esa fecha teníamos.-

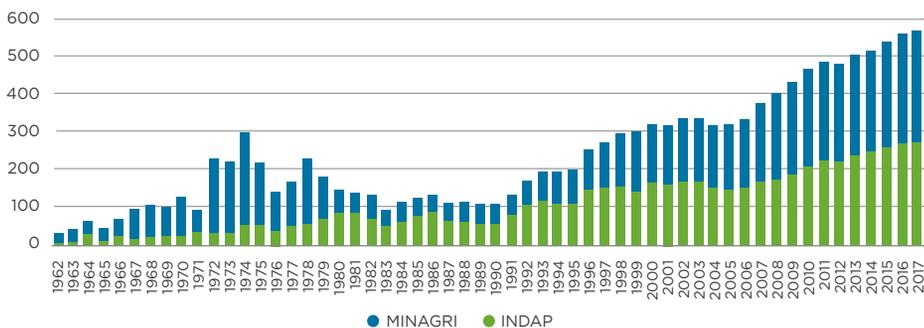
¡Que alegría! ¡Sensacional este  
 primer regalo de Indapito recién  
 nacido!

| ANEXO 2. |

EVOLUCIÓN DE PRESUPUESTOS DE INDAP Y MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1962-2017

Gráfico

Miles de millones de pesos



FUENTE: ODEPA-INDAP<sup>207</sup>

Nota: En pesos de 2016

Cuadro

AÑO	PRESUPUESTO MINISTERIO DE AGRICULTURA	PRESUPUESTO INDAP
1962	34.782.313	11.190.447
1963	45.941.321	13.844.554
1964	69.368.495	35.543.781
1965	45.666.766	14.890.934
1966	71.736.208	21.569.332
1967	99.922.777	20.622.224
1968	110.891.658	22.844.060
1969	105.590.460	24.903.282
1970	128.803.580	22.076.252
1971	94.844.915	35.567.896
1972	234.382.130	35.366.050
1973	223.830.159	35.586.327
1974	302.460.665	55.806.441
1975	219.435.881	55.256.289
1976	144.495.895	41.188.870
1977	167.737.857	54.883.888
1978	234.619.666	58.331.385

207 Los datos para construir el gráfico fueron preparados especialmente para este texto. El autor expresa un especial agradecimiento al economista de ODEPA, Sr. Iván Rodríguez, y al Sr. Francisco Beltrán de INDAP.

AÑO	PRESUPUESTO MINISTERIO DE AGRICULTURA	PRESUPUESTO INDAP
1979	185.307.981	71.386.496
1980	149.659.385	87.578.009
1981	141.752.719	86.837.234
1982	134.374.527	71.270.489
1983	95.935.285	52.042.219
1984	116.743.916	69.257.156
1985	128.767.497	80.976.636
1986	131.131.244	88.043.048
1987	112.218.850	66.965.238
1988	117.686.268	69.764.179
1989	111.731.701	64.232.777
1990	111.680.559	62.533.008
1991	135.266.251	85.112.898
1992	174.006.954	107.522.494
1993	194.769.990	117.166.886
1994	197.259.293	112.032.751
1995	201.966.760	113.411.540
1996	254.765.115	148.896.324
1997	270.312.393	151.539.141
1998	295.924.959	157.331.453
1999	304.070.794	148.072.615
2000	323.151.358	168.059.305
2001	323.084.429	165.564.698
2002	335.727.584	167.632.410
2003	332.524.644	169.207.343
2004	322.758.618	157.762.648
2005	324.606.648	152.735.233
2006	337.283.523	159.787.908
2007	375.278.997	173.780.990
2008	400.989.423	178.661.491
2009	431.153.734	190.227.391
2010	462.154.461	214.274.824
2011	482.730.469	228.703.854
2012	475.868.090	227.754.776
2013	500.791.668	242.260.390
2014	509.686.012	246.229.272
2015	536.390.639	261.072.818
2016	560.799.384	268.190.140
2017	563.952.675	271.043.021

| ANEXO 3. |

VICEPRESIDENTES Y DIRECTORES NACIONALES DE INDAP. 1962-2017

NOMBRE	FECHA INICIO
Armando Artigas Pulgar	Diciembre de 1962
Orlando Sandoval Vargas	10 de abril de 1964
Jacques Chonchol Chait	6 de noviembre de 1964
Luis Marambio Canales	18 de noviembre de 1968
Roberto Infante Rengifo	18 de junio de 1969
Adrián Vásquez Cerda	17 de noviembre de 1970
Pedro Hidalgo Ramírez	2 de agosto de 1972
Sergio Arancibia Valenzuela	22 de mayo de 1973
Sergio Huerta Muñoz	14 de septiembre de 1973
Guillermo Salas Urzúa	19 de julio de 1974
Edmundo Ruiz Undurraga	30 de mayo de 1975
Ricardo Hepp Dubiau	2 de agosto de 1976
Alberto Cardemil Herrera	22 de marzo de 1982
Arturo Venegas Palacios	22 de mayo de 1984
Sergio Retamal Iglesias	28 de abril de 1987
Hugo Ortega Tello	11 de marzo de 1990
Luis Marambio Canales	11 de marzo de 1994
Maximiliano Cox Balmaceda	11 de marzo de 2000
Ricardo Halabí Caffena	9 de abril de 2001
Arturo Saez Chatterton	26 de julio de 2005
Hernán Rojas Olavarria	16 de marzo de 2006
Ricardo Ariztía de Castro	29 de abril de 2010
Octavio Sotomayor Echenique	17 de marzo de 2014

**|ANEXO 4. |****FUNCIONARIOS DE INDAP VÍCTIMAS DE LA DICTADURA MILITAR**

---

**CECIL PATRICIO ALARCÓN VALENZUELA****Detenido desaparecido, Chillan, septiembre 1973**

Cecil Alarcón, de 23 años de edad, era casado y tenía dos hijos. Era empleado del INDAP y subagente de CORFO para Ñuble, Chillán y Concepción. Había sido presidente del Centro de alumnos del Instituto Comercial de Chillan, presidente de la Federación de Estudiantes de Ñuble y secretario de las Juventudes Socialistas. Militante del Partido Socialista, encargado de la Comisión Agrícola del partido y miembro del Comité Regional del mismo.

Fue detenido el día 16 de septiembre de 1973, en Chillan, por militares, y llevado al Regimiento de la ciudad señalada, lugar del cual fue sacado el mismo día de su detención, con destino desconocido. Su detención no fue reconocida.

Cecil Alarcón permanece desaparecido desde la fecha de su detención.

---

**REBECA MARÍA ESPINOSA SEPÚLVEDA****Detenida desaparecida. Santiago, enero de 1974**

Rebeca Espinosa tenía 40 años de edad, era casada y madre de cuatro hijos. Sin militancia política conocida, trabajaba en el INDAP.

Fue detenida junto a otras personas el día 3 de enero de 1974 en la Plaza de la Constitución por miembros de la Fuerza Aérea, que la trasladaron hasta la Base Aérea El Bosque, y la pusieron posteriormente a disposición de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). Se le vio detenida en Tejas Verdes, comuna de San Antonio. Desde entonces, Rebeca Espinosa se encuentra desaparecida.

---

**NELSON JORGE FLORES ZAPATA****Muerto en Santiago, comuna Maipu, octubre 1973.**

Nelson Flores, de 29 años de edad, era casado, padre de dos hijos. Era empleado de INDAP y dirigente comunal del Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU).

Detenido el día 2 de octubre de 1973, por Carabineros y militares, durante un allanamiento practicado en su domicilio de la Villa Robert Kennedy, en Santiago, siendo ejecutado, en presencia de su familia por sus captores.

---

---

### **PABLO GAC ESPINOZA**

#### **Detenido desaparecido. Quillota, enero de 1974**

Pablo Gac, de 43 años de edad, era casado y tenía tres hijos. Fue regidor de Quillota y era alcalde de dicha ciudad. Era secretario regional del Partido Socialista, empleado del INDAP; fue también dirigente sindical y deportista destacado, llegando a presidir el Consejo Local de Deportes.

El 17 de enero de 1974 fue detenido por efectivos militares. Desde esa fecha se encuentra desaparecido. La versión oficial indicó que se habría dado a la fuga junto con otro detenido durante un supuesto asalto a una patrulla militar de la Escuela de Caballería de Quillota, en el cual resultaron muertos otros seis prisioneros, ocurrido en la madrugada del 18 de enero de 1974.

Se presume que Pablo Gac fue ejecutado en esa misma oportunidad, atendiendo una serie de antecedentes recibidos, los cuales son concordantes en ese sentido.

---

### **ELISEO SEGUNDO JARA RÍOS**

#### **Muerto en Victoria, octubre de 1973**

Eliseo Jara, de 38 años de edad, casado. Trabajaba como Jefe de Área de INDAP y era dirigente del Comité Regional del Partido Socialista.

Fue detenido en varias oportunidades, reingresando por última vez el 16 de octubre de 1973 a la Cárcel de Victoria. Fue ejecutado por agentes del Estado el día 27 de octubre de 1973 en el fundo California.

---

### **REINALDO LUIS JELDRES RIVEROS**

#### **Detenido desaparecido. Chillán, septiembre de 1973**

Reinaldo Jeldres era casado y tenía 33 años de edad. Era empleado del INDAP y se encontraba realizando servicios en SEAM CORFO, de Chillán. Militante del MAPU.

Estuvo detenido entre el 14 y el 18 de septiembre de 1973 en la Cárcel de Chillán y en la isla Quiriquina. El día 19 de septiembre de 1973 acudió al Regimiento de Chillán a solicitar un salvoconducto y quedando detenido. Reinaldo Jeldres permanece desaparecido desde esa fecha.

---

### **ENRIQUE ERNESTO MORALES MELZER**

#### **Muerto en Santiago, septiembre de 1973**

Enrique Morales, soltero, de 21 años de edad. Era chofer del INDAP. Militante del Partido Socialista.

El día 13 de septiembre de 1973, fue ejecutado por patrullas de la Fuerza Aérea de Chile y Carabineros, en Avenida Central esquina de Buenaventura de la población José María Caro, cuando se dirigía a devolver a las nuevas autoridades el vehículo fiscal que conducía.

---

---

### JOSÉ LEONARDO PÉREZ HERMOSILLA

#### **Detenido desaparecido. Santiago, enero de 1974**

José Pérez, de 32 años de edad, era casado y tenía dos hijos. Militante del Partido Socialista, era periodista y trabajaba en el INDAP.

Fue detenido junto a otras personas el día 3 de enero de 1974 en la Plaza de la Constitución por miembros de la Fuerza Aérea, que lo trasladaron hasta la Base Aérea El Bosque y lo pusieron a disposición de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). Se le vio detenido en Tejas Verdes, comuna de San Antonio. Desde entonces, José Pérez permanece desaparecido.

---

### ÉTIENNE MARIE LOUIS PESLE DE MENIL

#### **Detenido desaparecido, Temuco, septiembre de 1973**

Étienne Pesle, de 49 años de edad, era casado y tenía tres hijos. Ex sacerdote, de nacionalidad francesa, técnico cooperativista del INDAP, militante del Partido Socialista y miembro de Movimiento de Cristianos por el Socialismo.

Fue detenido el 19 de septiembre de 1973 en su oficina, por agentes de seguridad de la Fuerza Aérea, siendo trasladado hasta un lugar desconocido. Desde esa fecha de desconoce su paradero.

---

### REINALDO SALVADOR POSECK PEDREROS

#### **Detenido desaparecido. Chillán, octubre de 1973**

Reinaldo Poseck, de 49 años de edad, casado, padre de tres hijos. Era abogado, Jefe zonal del INDAP y militante del Partido Socialista.

Fue detenido el día 7 de octubre de 1973, en su domicilio, por militares y llevado al Regimiento de Infantería de Montaña N° 9 de Chillán, y posteriormente trasladado a la 2ª Comisaría de Carabineros. Estando en este lugar se le provocó un paro cardíaco, debido a los tratos recibidos, razón por la cual se le trasladó al Hospital Regional.

Reinaldo Poseck está desaparecido desde el día 9 de octubre de 1973, en que se le vio, por última vez, recluido en el Hospital Regional de Chillán.

---

### JOSÉ MIGUEL MARIO MANUEL JULIO RIVAS RACHITOFF

#### **Detenido desaparecido, Santiago, enero de 1974**

José Rivas, de 36 años de edad, era casado y tenía cuatro hijos. Militante del Partido Socialista, era periodista y trabajaba en el INDAP.

Fue detenido el día 3 de enero de 1974 en la Plaza de la Constitución por miembros de la Fuerza Aérea de Chile, que lo trasladaron hasta la Base Aérea El Bosque, y lo pusieron a disposición de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). Se le vio detenido en Tejas Verdes, comuna de San Antonio. Desde entonces, José Rivas se encuentra desaparecido.

---

---

### HÉCTOR ARTURO SANTANA GÓMEZ

#### **Muerto. Quellón, septiembre de 1973**

Héctor Santana, de 24 años de edad, era casado, Ingeniero Agrícola, se desempeñaba como Jefe de Área del INDAP en Quellón. Miembro del Partido Comunista.

Se presentó voluntariamente el 16 de septiembre de 1973 al Cuartel de Carabineros de Quellón, lugar donde se encontraba detenida su cónyuge, quedando también recluido en el mismo recinto. Fue ejecutado por sus captores el mismo 16 de septiembre de 1973.

---

### LUIS EDUARDO VERGARA CORSO

#### **Detenido desaparecido. Hacienda Lago Laja de Polcura, septiembre de 1973**

Luis Vergara, de 33 años de edad, era casado y tenía tres hijos. Era profesor primario, funcionario del INDAP e interventor en la hacienda Lago Laja, de Polcura. Militante del Partido Socialista.

Fue detenido en la hacienda Lago Laja de Polcura, por Carabineros del Retén El Abanico y militares, el día 18 de septiembre de 1973 y llevado a un campamento militar ubicado en los márgenes del río Polcura.

Luis Vergara permanece desaparecido desde el momento de su detención.

---

## | ANEXO 5. |

## PERSONAS ENTREVISTADAS

Nº	NOMBRE	CARGO/FUNCIÓN/ LOCALIZACIÓN	PERÍODO EN INDAP	FECHA /LUGAR ENTREVISTA
1	Miguel Sanhueza	Ex funcionario. Chiloé, Talca, Santiago (Nivel Central)	1962-2014	08 y 16/06/16/ Santiago
2	Hernán Bórquez	Ex-funcionario. Chiloé	1964-1974	30/06/16 Santiago
3	Luis Marambio	(a) Ex Vicepresidente (b) Ex Director Nacional	(a) 1968-69 (b) 1994-2000	19/07/16 Santiago
4	Jacques Chonchol	(a) Ex Vicepresidente de INDAP (b) Ex Ministro de Agricultura	(a) 1964-1968 (b) 1970-1972	28/07/16 Santiago
5	Luis Álvarez	Funcionario. Jefe Área Quinchao	1989 - presente	17/08/16 Achao, Chiloé, Región de los Lagos
6	Hugo Alarcón	Ex funcionario. Región de Los Lagos	1964-2009	19/08/16 Puerto Montt, Región de los Lagos
7	Pedro Santana	Funcionario. Dirección Regional Los Lagos	1972 - presente	19/08/16 Puerto Montt, Región de los Lagos
8	Carlos Cristi	Funcionario. Dirección Regional Los Lagos	1976 - presente	19/08/16 Puerto Montt, Región de los Lagos
9	Paulina Silva	(a) Ex pasante (Chillán) (b) Funcionaria Dirección Regional Metropolitana	(a) 1973 (b) 1990 - presente	23/08/16 Santiago
10	José Manuel Bustos	Ex funcionario. Región Metropolitana	1966-2011	23/08/16 Santiago
11	Roberto Orozco	Funcionario. Ex Jefe de Área Isla de Pascua	1967-1973	24/08/16 Nos, Región Metropolitana
12	Jaime Sánchez	Pequeño agricultor (usuario) de Lonquén, Región Metropolitana	Historia de vida	25/08/16 Lonquén, Región Metropolitana
13	Luis Alvarado	Pequeño agricultor (usuario) de El Monte, Región Metropolitana	Historia de vida	25/08/16 El Monte, Región Metropolitana
14	Sergio Rojas	Ex funcionario. Región de Valparaíso	1968-2010	30/08/16 Quillota, Región de Valparaíso
15	Juan Carlos Hernández	Ex funcionario CORA. Región de Valparaíso	1967-1978	30/08/16 Quillota, Región de Valparaíso

Nº	NOMBRE	CARGO/FUNCIÓN/ LOCALIZACIÓN	PERÍODO EN INDAP	FECHA /LUGAR ENTREVISTA
16	Manuel Acevedo	Ex funcionario. Región de Valparaíso y Nivel Central	1991-2011	30/08/16 Quillota, Región de Valparaíso
17	Álvaro Díaz	Funcionario. Dirección Regional de Valparaíso	1990 - presente	30/08/16 Quillota, Región de Valparaíso
18	Carlos Gallardo	Pequeño agricultor (usuario) de Longotoma, La Ligua, Región de Valparaíso	Historia de vida	31/08/16 La Ligua, Región de Valparaíso
19	Francisco Bustamante	Pequeño agricultor (usuario) de Puyancón, La Ligua, Región de Valparaíso	Historia de vida	31/08/16 La Ligua, Región de Valparaíso
20	Manuel Jesús Brito	Pequeño agricultor (usuario) de Puyayes, La Ligua, Región de Valparaíso	Historia de vida	31/08/16 La Ligua, Región de Valparaíso
21	Adrián Vásquez Cerda	Ex Vicepresidente	1970-72	7/09/16 Santiago
22	Regina Rojas	Pequeña agricultora (usuaria) de Codao, Peumo, Región de O'Higgins	Historia de vida	5/10/16 Codao (Peumo), Región de O'Higgins
23	Carlos Núñez	Pequeño agricultor. Dirigente. Vicepresidente COOPEUMO; Presidente CAR - Región de O'Higgins. Vicepresidente UNAF	Historia de vida	5/10/16 Codao (Peumo), Región de O'Higgins
24	Juan Francisco Herrera	Presidente Federación Sindical B. O'Higgins. Región de O'Higgins	Historia de vida	5/10/16 San Vicente de Tagua Tagua, Región de O'Higgins
25	Omar Jofré	Ex funcionario (promotor). Dirigente campesino	Historia de vida	5/10/16 San Vicente de Tagua Tagua y 7/12/16, Larmahue, Región de O'Higgins
26	Carmen Gloria Aguayo	Ex funcionaria. Nivel Central	1967-70	1/11/16 Santiago
27	Aldo Zúñiga Alfaro	Ex funcionario. Región de Valparaíso	1967-1975	7/11/16 Quillota, Región de Valparaíso
28	Hernán Kohnenkantf	Ex funcionario. Región de Valparaíso	1967-2005	7/11/16 Catapilco, Región de Valparaíso

Nº	NOMBRE	CARGO/FUNCIÓN/ LOCALIZACIÓN	PERÍODO EN INDAP	FECHA /LUGAR ENTREVISTA
29	Jorge Gómez	Ex funcionario (promotor). Región de O'Higgins	1967-69	7/12/16 Lo Moscoso, Región de O'Higgins
30	José Rojas	Funcionario. Región de O'Higgins	1967 - presente	7/12/16 Santa Cruz, Región de O'Higgins
31	Mario Quiroz	(a) Ex funcionario (grupo de teatro) (b) Pequeño agricultor (usuario)	(a) 1968 - 1973 (b) Fines 70's- presente	21/12/16 Nos, Región Metropolitana
32	Oscar Torres	(a) Ex funcionario (b) Director del FEES	(a) 1966-1967 (b) 1967-1973	28/12/16 Santiago
33	Jaime Gazmuri	Ex autoridad (Dirigente político, ex Parlamentario y Embajador de Chile en Brasil del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet)	1967-1969	17/01/17 Santiago / Brasilia (Brasil)
34	Enrique Mellado	Presidente de la Conf. El Triunfo Campesino	1967 - presente	25/01/17 Santiago
35	Miguel Cerda	Ex funcionario. Nivel Central	1980-1987	8/02/17 Santiago
36	Bernardo Aedo	Ex funcionario. Región de la Araucanía	1970-73	7/03/17 Santiago
37	Nicolo Gligo	Ex funcionario y autoridad. Nivel Central	1967-70	16/03/17 Santiago
38	Ignacio López	Funcionario. Nivel Central	1969 - presente	7/04/17 Santiago
39	Luis Felipe Céspedes	Funcionario. Nivel Central	1969 - presente	7/04/17 Santiago
40	María Elena Cruz	Ex funcionaria. Nivel Central	1969-1973	11/04/17 Santiago
41	Liliana Barría	Ex funcionaria y autoridad. Nivel Central	1990-2006	4/05/17 Santiago
42	Graciela Flores	Funcionaria. Nivel Central	1981 - presente	11/05/17 Santiago
43	Pedro Hidalgo	(a) Ex Vicepresidente Ejecutivo de INDAP (b) Ex Ministro de Agricultura	(a) 1972-73 (b) 1973	17/05/17 Santiago

Nº	NOMBRE	CARGO/FUNCIÓN/ LOCALIZACIÓN	PERÍODO EN INDAP	FECHA /LUGAR ENTREVISTA
44	Juan Guido Vidal	Funcionario. Nivel Central	2014 - presente	25/05/17 Santiago
45	Renzo de Kartzow	Ex asesor Director Nacional	1994-2003	26/05/17 Santiago
46	Ximena Quezada	Asesora Director Nacional	2014 - presente	29/05/17 Santiago
47	Julio Berdegué	Ex autoridad. Nivel Central	1992-1996	2/06/17 Santiago
48	Marcela Aedo	Funcionaria/asesora de la Dirección Nacional	1992 - presente	19/06/17 Santiago
49	Carla Melillo	Funcionaria/asesora de la Dirección Nacional	1996 - presente	19/06/17 Santiago
50	Héctor Bravo	Funcionario/asesor de la Dirección Nacional	1999 - presente	19/06/17 Santiago
51	Olga Gutiérrez	Dirigente Campesina (UOC)	1990 - presente	28/06/17 Santiago
52	Hernán Rojas	Ex Director Nacional y ex funcionario	2006-2010	30/06/17 Santiago
53	Ricardo Halabí	Ex Director Nacional	2001-2005	30/06/17 Santiago
54	Fernando Moraga	Funcionario, Presidente ANFI	1987 - presente	27/07/17 Santiago
55	Ricardo Ariztía	Ex Director Nacional	2010-2014	23/08/17 Santiago







“  
- *¿Desde cuando conoce  
a INDAP?*”

- *“Toda una vida”*

Campesino de San Vicente  
de Tagua Tagua, Región de  
O'Higgins, 1992



**Chile  
mejor**



Organización de las  
Naciones Unidas para  
la Alimentación y la Agricultura

POR UN CHILE RURAL INCLUSIVO

ISBN 978-92-5-309996-2



9 789253 099962

18038ES/1/10.17