

# DyCs

Derecho y ciencias sociales

Los campesinos  
"exonerados de la tierra"

Leyes y políticas de reparación y  
clientelismo político en Chile

Brian Loveman

Elizabeth Lira

DER EDICIONES es una Editorial Jurídica creada por un grupo de Editores de larga trayectoria.

Estamos en la búsqueda de publicaciones de innegable valor científico. Nuestra propuesta pone énfasis en una cuidada elaboración técnica, colocando nuestra experiencia al servicio de la comunidad jurídica.

Nuestro catálogo editorial está compuesto por las siguientes colecciones: Ensayos Jurídicos, Monografías, Manuales, Cuadernos Jurídicos, Coediciones, Revistas y Obras prácticas.

Invitamos a aquellos profesores, investigadores o abogados en ejercicio, que hayan escrito una tesis de maestría, monografía, ensayo, manual u otra obra de interés práctico, a publicar con nosotros.

Para mayor información, escribanos a [info@dereediciones.com](mailto:info@dereediciones.com) o visite nuestra página web [www.dereediciones.com](http://www.dereediciones.com)

LOS CAMPESINOS “EXONERADOS DE LA TIERRA”.  
LEYES Y POLÍTICAS DE REPARACIÓN Y CLIENTELISMO POLÍTICO EN CHILE

© Brian Loveman y Elizabeth Lira

2021 DER EDICIONES LIMITADA

Manuel Barros Borgoño 110, oficina 504, comuna de Providencia, ciudad de Santiago, Chile

[info@dereediciones.com](mailto:info@dereediciones.com)

[www.dereediciones.com](http://www.dereediciones.com)

Registro de Propiedad Intelectual N° En trámite

ISBN 978-956-405-000-3

Primera edición, mayo de 2021 DER Ediciones Limitada

Tiraje: 200 ejemplares

Impresores: Editora e Imprenta Maval SpA

Impreso en Chile / Printed in Chile

#### ADVERTENCIA

La Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual prohíbe el uso no exceptuado de obras protegidas sin la autorización expresa de los titulares de los derechos de autor.

El fotocopiado o reproducción por cualquier otro medio o procedimiento de la presente publicación queda expresamente prohibido.

## AGRADECIMIENTOS

Este libro surgió de nuestro interés por comprender los alcances de las políticas de reparación implementadas en Chile a partir de 1990, para reconocer y resarcir a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura (1973-1990). Queríamos saber qué había ocurrido con los campesinos. Conocíamos la política inicial de reconocimiento de los dirigentes campesinos afectados por el Decreto Ley (DL) N° 208, a quienes se otorgaron pensiones de gracia. Pero ¿qué había sucedido con miles de campesinos expulsados de los asentamientos? ¿Cómo y cuándo fueron reconocidos como exonerados políticos?

Las respuestas a estas preguntas y sus vicisitudes se encuentran en este texto, el que no habría sido posible sin la colaboración de muchas personas cuyo trabajo estuvo vinculado a estos temas. Agradecemos a Zaida Araya, Liliana Barría, Héctor Cereceda, Óscar de la Fuente, Ricardo Halabí, Pedro Irureta, Francisco Justiniano, Humberto Lagos y Enrique Rajevic, quienes nos dieron orientaciones útiles, nos ayudaron a entender el proceso, compartieron sus experiencias y documentación, y nos hicieron sugerencias relevantes.

Agradecemos a Iván Jaksic, Cristóbal Kay, Claudio Robles, Pablo Rubio, Augusto Varas y a Ángela Vergara, quienes leyeron algunos capítulos del manuscrito. Sus observaciones y sugerencias contribuyeron a precisar nuestras ideas y a mantener viva la indagación sobre este pasado reciente que ha dejado un legado de pérdidas y padecimientos que no terminamos de descifrar.

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de Miriam Henríquez, decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto

Hurtado; de la Facultad de Psicología y del Programa Interdisciplinar de Investigación en Memoria y Derechos Humanos de dicha casa de estudios, patrocinado por el Fondo Newton (Newton Prize Award), y Anillos de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CONICYT PIA-SOC 180005).

## ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	V
PRÓLOGO.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	1
1. UN POCO DE HISTORIA: LAS LEYES Y PENSIONES DE GRACIA EN CHILE, 1823-1981 .....	7
<b>CAPÍTULO I: JUNTA DE GOBIERNO MILITAR: ORIGEN DE LOS “EXONERADOS POLÍTICOS” Y LOS “EXONERADOS DE LA TIERRA”</b> .....	23
1. LA JUNTA DE GOBIERNO MILITAR Y LOS DESPIDOS MASIVOS .....	26
2. LA CORA Y LAS TIERRAS DE LA REFORMA AGRARIA EN 1973 .....	32
3. JUNTA DE GOBIERNO MILITAR Y LA REFORMA AGRARIA .....	34
4. ¿QUÉ HACER CON LAS TIERRAS DE LA CORA?.....	39
<b>CAPÍTULO II: LA CONCERTACIÓN Y LOS CAMPESINOS “EXONERADOS DE LA TIERRA”: 1990-2010</b> .....	61
1. POLÍTICAS DE REPARACIÓN Y LOS EXONERADOS DE LA TIERRA.....	64
2. LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS, LAS POLÍTICAS DE “REPARACIÓN” Y LOS “EXONERADOS DE LA TIERRA”.....	70
3. LA LEY N° 19.234 Y SUS MODIFICACIONES .....	74
4. LOS DEBATES SOBRE LA LEY N° 19.353.....	91
5. POLÍTICAS DE REPARACIÓN PARA LOS CAMPESINOS “EXONERADOS DE LA TIERRA” .....	111
6. EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE EXONERADOS POLÍTICOS.....	130

<b>CAPÍTULO III: LOS EXONERADOS POLÍTICOS Y LOS “EXONERADOS DE LA TIERRA”: 2010-2020</b> .....	173
1. EXONERADOS POLÍTICOS Y EL PRIMER GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA .....	176
2. LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA Y LOS EXONERADOS DE LA TIERRA.....	184
3. LOS COMANDOS Y AGRUPACIONES DE EXONERADOS POLÍTICOS.....	190
4. LAS EMPRESAS CALIFICADAS Y LOS EXASIGNATARIOS DE LA CORA .....	211
5. EL RECONOCIMIENTO DE LOS CAMPESINOS EN EL SEGUNDO GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET .....	220
<b>CAPÍTULO IV: CRÍTICAS AL PROGRAMA DE REPARACIÓN PARA EXONERADOS POLÍTICOS Y CAMPESINOS EXONERADOS DE LA TIERRA</b> .....	235
1. FUEGO CRUZADO DE IZQUIERDA A DERECHA .....	238
2. OBSTÁCULOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS EXONERADOS DE LA TIERRA .....	246
3. DE BACHELET A PIÑERA .....	250
<b>EPÍLOGO</b> .....	263
<b>ANEXOS</b> .....	269
• ANEXO I: ACUERDO DE 6 DE JUNIO DE 1992 ENTRE EL GOBIERNO DE CHILE Y EL COMANDO DE EXONERADOS .....	271
• ANEXO II: ACTA DE ASIGNACIÓN DE TIERRAS, CORPORACIÓN DE REFORMA AGRARIA (CORA) COOPERATIVA DE REFORMA AGRARIA ASIGNATARIA “RUPANCO LIMITADA”.....	283
• ANEXO III: RESUMEN DE DECRETOS Y DE LEYES DICTADOS DESPUÉS DE 1973 PARA MODIFICAR Y LUEGO DEROGAR LA LEY DE REFORMA AGRARIA Y PARA MODIFICAR EL RÉGIMEN LABORAL EN EL SECTOR AGRARIO .....	285
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	289
DOCTRINA .....	289
NORMATIVA CITADA.....	312
PÁGINAS WEB.....	313

## ABREVIATURAS

AFP	: Administradoras de fondos de pensiones
AGRA	: Nombre de la ONG creada por la Comisión Nacional Campesina (equipo técnico)
ARNAD	: Archivo Nacional de la Administración (Biblioteca Nacional) : Código Civil chileno
BCN	: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile
CALO	: Cooperativa Agrícola y Lechera de Osorno
CANAEMPU	: Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas
CAP	: Compañía de Aceros del Pacífico
Capredena	: Caja de Previsión de la Defensa Nacional
CDE	: Consejo de Defensa del Estado
CEACR	: Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de OIT (ILO en inglés)
CELCO	: Celulosa Arauco y Constitución
CEPC	: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CERA/CERAs	: Centro(s) de Reforma Agraria
CGR	: Contraloría de la República
Chilectra	: Compañía Chilena de Electricidad
CIEPLAN	: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica
CINPRODH	: Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos
CNC	: Comisión Nacional Campesina
CNRR	: Corporación Nacional de Reconciliación y Reparación
CODELCO	: Corporación Nacional del Cobre de Chile
COFOMAP	: Complejo Forestal y Maderero Panguipulli
comp. / comps.	: compilador / compiladores

CONADI	: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAF	: Corporación Nacional Forestal
CONAGRO	: Confederación Nacional Campesina y Trabajadores del Agro de Chile
CONAMA	: Comisión Nacional del Medio Ambiente
Conicyt	: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
CORA	: Corporación de la Reforma Agraria
CORFO	: Corporación de Fomento de la Producción
CORHABIT	: Corporación de Servicios Habitacionales
CORMU	: Corporación de Mejoramiento Urbano
CORVI	: Corporación de la Vivienda
COU	: Corporación de Obras Urbanas
CGR	: Contraloría General de la República
CTC	: Confederación de Trabajadores del Cobre (de Chile)
CUT	: Central Única de Trabajadores de Chile (se refiere a la organización anterior a 1973)
D.S.	: decreto supremo
DAA	: División de Auditoría Administrativa de la Contraloría General de la República
DD HH	: Derechos Humanos
DFL	: Decreto con fuerza de ley
DIBAM	: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos
Dipreca	: Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
DL	: decreto ley
ECA	: Empresa de Comercio Agrícola)
ed.	: editor
ENACAR	: Empresa Nacional del Carbón
ENAMI	: Empresa Nacional de Minería
ENDESA	: Empresa Nacional de Electricidad Sociedad Anónima
<i>et al.</i>	: y otros
ETCE	: Empresa de Transportes Colectivo del Estado
FANALOZA	: Fábrica Nacional de Loza Penco S.A.
FAO	: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FDAVS	: Fundación de Documentación y Archivo Vicaría de la Solidaridad (Arzobispado de Santiago de Chile)

FDAVS	: Fundación de Documentación y Archivo Vicaría de la Solidaridad
FEES	: Fondo de Educación y Extensión Sindical (para los trabajadores agrícolas)
FF. AA.	: Fuerzas Armadas
FLACSO	: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMA	: Fondo del Ministerio de Agricultura
Fonasa	: Fondo Nacional de Salud
GEA	: Grupo de Estudios Agro Regionales
GIA	: Grupo de Investigaciones Agrarias
H. / HH.	: honorable / honorables
HRB	: hectáreas de riego básico
HRC	: Honda Racing Corporation
IANSA	: Industria Azucarera Nacional S.A.
ICIRA	: Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria
ICTJ	: Centro Internacional para la Justicia Transicional
IFPRI	: Food Policy Research
IICA	: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMMAR	: Industrias Mecánicas y Metalúrgicas Reunidas
INDH	: Instituto Nacional de Derechos Humanos
Ind.	: independiente (no afiliado a partido político)
INDAP	: Instituto de Desarrollo Agropecuario
INE	: Instituto Nacional de Estadísticas
INFORSA	: Industrias Forestales S.A.
INP	: Instituto de Normalización Previsional
INPROA	: Instituto de Promoción Agraria
IPS	: Inter Press Service (digital)
IPS	: Instituto de Previsión Social
MAPU	: Movimiento de Acción Popular Unitaria
MINAGRI	: Ministerio de Agricultura de Chile
MIR	: Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MUCECH	: Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
ODENA	: Oficina de Normalización Agraria
OEP	: Oficina de Exonerados Políticos
OIT	: Organización Internacional del Trabajo
ONG	: Organización No Gubernamental

OO. PP.	: Obras Públicas
<i>p. e.</i>	: por ejemplo
PDC	: Partido Demócrata Cristiano
PMET	: Programas Metropolitanos de la CGR
PPD	: Partido por la Democracia
PR	: Partido Radical
PRAIS	: Programa de Reparación y Atención Integral de Salud
PREP	: Programa de Reconocimiento al Exonerado Político
PRSD	: Partido Radical Socialdemócrata
PS	: Partido Socialista
R.A.	: reforma agraria
RN	: Renovación Nacional
Run	: rol único nacional
RUT	: rol único tributario
S.E.	: su excelencia
S.N.S.	: Servicio Nacional de Salud
<i>SAAP</i>	: Sociedad Argentina de Análisis Político (revista)
SAG	: Servicio Agrícola y Ganadero
SARA / SARAs	: Sociedad(es) Agrícola(s) de Reforma Agraria
SEAM	: Servicio Agrícola Mecanizado
SNA	: Sociedad Nacional de Agricultura
SOCAS	: Sociedades de Cooperación Agrícola
SOQUIMICH	: Sociedad Química y Minera de Chile
UAF	: unidades agrícolas familiares
UDI	: Unión Demócrata Independiente
UOC	: Confederación Nacional Unidad Obrero Campesino de Chile
UP	: Unidad Popular
<i>v. gr:</i>	: por ejemplo
vol.	: volumen

## PRÓLOGO

### HACIA LA REPARACIÓN DE LOS CAMPEÑINOS EXONERADOS DE LA TIERRA

Durante los siglos XIX y XX, la sociedad chilena se caracterizó, entre otros rasgos, por su régimen agrario tradicional<sup>1</sup>. La fuerte concentración de la propiedad de la tierra agrícola y la dominación ejercida por familias latifundistas marcaron profundamente las maneras en que se llevaban a cabo las relaciones sociales –jerárquicas, serviles y precapitalistas– en los sectores rurales<sup>2</sup>. Es cierto que a partir de la década de 1930 se movilizó suficiente capital para avanzar hacia la industrialización del país, pero la élite terrateniente fue capaz de defender sus intereses económicos en la esfera política. De hecho, durante varias décadas los propietarios de gran parte de la tierra agrícola lograron retrasar la aprobación e implementación de una reforma agraria e impidieron la aprobación de leyes que promovieran la sindicalización campesina<sup>3</sup>. Las estructuras de dominación continuaron estando relacionadas con la tierra más que con la industria o los emergentes sectores financieros y bancarios. En 1960, el 80 % de las tierras agrícolas del país formaba parte de grandes propiedades (fundos, haciendas o latifundios), que pertenecían al 2,1 % de la población<sup>4</sup>.

---

1 BENGOA (1988).

2 BELLISARIO (2006), pp. 167-204.

3 LOVEMAN (1976), p. xxviii; CRISPI (1982), pp. 481-514; PINTO y SALAZAR (1999), p. 105.

4 BELLISARIO (2006), p. 179.

En el gobierno de Jorge Alessandri se aprobó la primera Ley de Reforma Agraria<sup>5</sup>. Diversos sectores sociales apoyaron la aprobación de dicha norma en agosto de 1962, siendo fundamental el apoyo de la Iglesia Católica y también del gobierno de Estados Unidos, a través de los lineamientos de la Alianza para el Progreso, impulsada por John F. Kennedy. La Ley N° 15.020 establecía el deber de los propietarios de predios rústicos de cultivar la tierra, aumentar su productividad y fertilidad, conservando los demás recursos naturales y efectuando las inversiones que les permitieran mejorar la explotación o aprovechamiento de las tierras y también las condiciones de vida de los campesinos<sup>6</sup>. En el evento que ello no ocurriera, la ley autorizaba al Estado a expropiar y subdividir las tierras agrícolas mal explotadas, en la medida que hasta el 20% del precio del predio se efectuase mediante pago al contado y el saldo en cuotas anuales iguales<sup>7</sup>. A pesar de los objetivos perseguidos por la Ley N° 15.020, su impacto en la redistribución de la tierra y la estructura agraria fue mínimo, y por ello se le conoce como la “Reforma del Macetero”.

Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva se aprobó la Ley de Sindicalización Campesina<sup>8</sup>, la reforma constitucional que estableció la “función social de la propiedad”<sup>9</sup>, y la segunda Ley de Reforma Agraria<sup>10</sup>. En el Congreso se lograron los consensos necesarios entre los líderes políticos del centro y los partidos de izquierda sobre la necesidad de implementar una reforma agraria que pudiera terminar con los altos niveles de concentración de la propiedad de la tierra. En conformidad a lo dispuesto en esta última ley, todos los fundos y latifundios de más de 80 hectáreas de riego

---

5 Ley N° 15.020, publicada en el *Diario Oficial* el 27 de noviembre de 1962.

6 Artículo 1º, inciso 2º, de la Ley N° 15.020.

7 Artículo 11 de la Ley N° 15.020.

8 Ley N° 16.625 de Sindicación Campesina, publicada en el *Diario Oficial* el 29 de abril de 1967.

9 La Ley N° 16.615, publicada en el *Diario Oficial* el 20 de enero de 1967, fijó en el Artículo 10 de la Constitución de 1925 la función social de la propiedad, la cual “comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes”. Sobre la evolución del derecho de propiedad en el constitucionalismo chileno, véase RUIZ-TAGLE (2018), p. 210.

10 Ley N° 16.640 de Reforma Agraria, publicada en el *Diario Oficial* el 28 de julio de 1967.