

**APLICACION DE LA REFORMA
AGRARIA EN CHILE**

*Sergio Correa Reyes
Profesor de Derecho Agrario*

Aplicación de la Reforma Agraria en Chile

Sergio Correa Reyes

1. INTRODUCCION.—

La década de los años 60, constituye el período durante el cual nace, prende, se inicia y afianza en Chile el proceso de reforma agraria.

Hasta aquel entonces los déficit de alimentos y los bajos niveles de vida de la población rural observados en Chile, se miraban como deficiencias de la acción del Estado en la aplicación de las políticas de precios, de tributación agrícola, de comercialización, de mecanización, de abastecimiento, de insumos, crediticia, etc. Siempre se pensó que estos problemas se superarían corrigiendo la estructura de producción, de tal suerte que incrementándose la productividad en la agricultura, aumentaría la renta de los productores y mejorarían sustancialmente los ingresos de la gran masa campesina.

Dentro de este cuadro, muy pocas personas concedían importancia a los minifundios y latifundios existentes, mirándose aquellos y estos como defectuosas formas de tenencia de la tierra sobre los cuales el Estado muy poco podía hacer.

EL PLAN DE DESARROLLO AGRICOLA Y DE TRANSPORTES.—

En vista del notorio atraso de la agricultura en relación con el resto de la economía, el gobierno de Chile, sobre la base de un informe preparado por el Banco Internacional - FAO, en el bienio 1953-1954 elabora un ambicioso "Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes", que contemplaba la realización de una serie de obras de ingeniería (regadío, caminos); el mejoramiento del nivel tecnológico de la agricultura (mejoras en ganado, mecanización, colonización, plantaciones forestales, habilitación de tierras); y la adopción de una política agraria destinada a crear un clima económico y social apropiado, todo dentro de un período de 8 años.

En dicho plan como es natural en esta época, no se habla una palabra de reforma agraria. Sin embargo, lo más grave fue que este proyecto de mejoramiento productivo ni siquiera se llevó a la práctica pues su funcionamiento descansaba en un crédito que el Banco Internacional no concedió al Gobierno de Chile.

CENSO DE 1955: GRAN CANTIDAD DE LATIFUNDIOS Y MINIFUNDIOS.

En el Censo Agropecuario de 1955, se tabularon 151.082 explotaciones agrícolas, cuya distribución por tamaño de explotación fue la siguiente:

Tamaño (hectáreas)	Superficie Total	%	Superficie Agrícola	%	Superficie Arable	%	Superficie Regada	%
Menos de 1 a	8.411,51	0,0	6.431,2	0,0	6.234,6	0,1	3.436,9	0,4
de 1 a 5 a	69.705,1	0,3	60.950,4	0,3	51.287,9	0,9	10.137,3	1,8
de 5 a 10 a	139.487,7	0,5	125.036,0	0,6	95.960,3	1,7	20.210,1	1,8
de 10 a 20 a	271.724,5	1,0	244.099,0	1,1	171.529,7	3,1	27.923,3	2,5
de 20 a 50 a	704.834,1	2,5	632.445,4	2,9	401.583,2	7,2	58.739,0	5,3
de 50 a 100 a	857.161,3	3,1	778.649,3	3,6	433.578,3	7,8	54.124,6	4,9
de 100 a 200 a	1.163.653,3	4,2	1.060.207,6	4,9	585.339,8	10,6	100.046,4	9,2
de 200 a 500 a	2.100.089,4	7,6	1.924.449,0	8,9	964.573,1	17,4	231.809,5	21,1
de 500 a 1.000 a	2.101.297,5	7,6	1.921.813,5	8,9	770.838,6	13,9	179.834,0	16,4
de 1.000 a 2.000 a	2.111.621,3	7,6	1.900.806,6	8,8	725.164,6	13,1	147.310,9	13,4
de 2.000 a 5.000 y más	3.019.676,4	10,9	2.622.932,2	12,1	653.258,9	11,8	121.182,2	11,1
	15.164.646,7	54,7	10.359.240,6	47,9	684.050,7	12,3	133.230,7	12,1
TOTAL	27.712.308,9	100,00	21.637.060,8	100,0	5.543.380,7	100,0	1.097.984,9	100,0

Fuente: Censo Nacional Agrícola Ganadero 1955.

No obstante esta desigual distribución de los derechos de dominio sobre la tierra, aún a fines de la década de los años 50, no existía conciencia política sobre la necesidad de llevar adelante un proceso de reforma agraria y la mejor prueba de ello es que en la elección presidencial de 1958, el tema no formaba la plataforma de ninguno de los cuatro candidatos señores Jorge Alessandri, Eduardo Frei, Salvador Allende y Antonio Zamorano.

UNA REFORMA AGRARIA "DESDE AFUERA"

El 9 de Diciembre de 1959, se forma en Chile, a iniciativa del Presidente de la República una Comisión de Estudio sobre Reforma Agraria. Formaban parte de dicha Comisión prominentes hombres públicos tales como Ministros, Parlamentarios y altos funcionarios quienes designaron como Secretario al autor de estos comentarios y cuyos trabajos —que se extendieron por varios meses— habrían caído en el más completo olvido a no mediar dos circunstancias bastante ajenas a Chile. La elección en Estados Unidos del Presidente John Kennedy y la iniciación del Programa Alianza para el Progreso. En Punta del Este en 1961, los Gobiernos Latinoamericanos se comprometieron a llevar adelante Reformas Agrarias, Tributarias y Administrativas y por su parte EE. UU. se comprometió a prestar asistencia financiera a aquellos países que pusieran en práctica tales Reformas.

Chile, siempre respetuoso de los compromisos internacionales y siempre muy necesitado de créditos externos, echó mano entonces a los trabajos de la olvidada Comisión de Reforma Agraria mencionada al final del párrafo anterior y envió al Congreso Nacional, en Mayo de 1962, el Primer Proyecto de Ley de Reforma Agraria, proyecto que tras 6 meses de discusión se convirtió en la Ley 15.020, primera ley de reforma agraria en nuestro país (el 27 de noviembre de 1962).

Hasta este momento, sólo tres países en Latinoamérica se habían dado una legislación semejante: México a raíz de la Revolución de 1917; Bolivia, luego de la Revolución de 1954 y Cuba, tras el advenimiento de Fidel Castro en 1960. Fácilmente puede advertirse que en los tres casos la reforma llegó por la vía violenta, lo que resulta explicable si se medita en las profundas implicancias que ella envuelve en el concepto de función social de la propiedad.

2.— LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1963 Y 1967 EN RELACION CON LA PROPIEDAD AGRARIA.—

En efecto, la estructura agraria que hemos esquematizado en forma por demás sucinta en los años que procedieron a la reforma, respondía a la concepción de la propiedad como dominio de un individuo.

La Constitución de 1925.

El artículo 10 N° 10 de la Carta Fundamental, conforme a la redacción dada por los constituyentes de 1925, aseguraba a todos los habitantes de la República:

“10° La inviolabilidad de todas las propiedad, sin distinción alguna”.

Según agregaba el inciso 2° de dicho Art. 10 N° 10, nadie podía ser privado de la de su dominio, “sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública”, pero en tal caso esta razón de utilidad pública debía ser calificada por una ley”. Imagínese la complejidad de una expropiación en aquel entonces. Pero como si eso fuera poco, el texto constitucional exigía que en tales casos de expropiación debía darse “previamente al dueño la indemnización”, lo que involucraba su pago al contado y por anticipado.

La enmienda al Art. 10 N° 10 del año 1963.

Como es fácil de presumir, la primera ley de reforma agraria, N° 15.020, de 27 de Noviembre de 1962, contempló el pago diferido de las tierras que se expropiaran, pero como el texto constitucional seguía siendo el mismo del año 1925, resultaba que las disposiciones de dicha ley eran inconstitucionales y los afectados podían impetrar el recurso de inaplicabilidad previsto en el artículo 86 de la Constitución Política del Estado.

En tal situación, el Ejecutivo patrocinó una enmienda al Art. 10 N° 10 de la Carta Fundamental, la que a través de la Ley N° 15.295, de 8 de Octubre de 1963, dejó la redacción de la garantía constitucional de la siguiente manera:

**“Artículo 10. La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:
10° La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna.**

Nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley. En este caso se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente. El juez podrá utilizar la toma de posesión material del bien expropiado, después de dictada la sentencia de primera instancia, cuando se trate de expropiaciones para obras públicas de urgente realización o de predios rústicos y siempre que sólo se hubiere reclamado del monto de la indemnización y se dé previamente al dueño el total o la parte de ella a que se refiere el inciso siguiente, ordenadas en dicha sentencia.

Sin embargo, si con el objeto de propender a la conveniente división de la propiedad rústica se expropiaren, por causa de utilidad pública, predios rústicos abandonados o que estén manifiestamente mal explotados y por debajo de las condiciones normales predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades, deberá darse previamente al propietario el diez por ciento de la indemnización y el saldo en cuotas anuales iguales dentro de un plazo que no exceda de quince años, con el interés que fijará la ley.

Esta forma de indemnización sólo podrá utilizarse en conformidad a la ley que permita reclamar de la expropiación ante un tribunal Especial, cuya decisión sea apelable ante la Corte de Apelaciones respectiva, y que establezca un sistema de reajuste anual del saldo de la indemnización, con el objeto de mantener su valor. No podrán iniciarse ni efectuarse nuevas expropiaciones indemnizables a plazo si existe retardo en el pago de los créditos provenientes de anteriores expropiaciones realizadas en conformidad al inciso anterior.

En la Ley de Presupuesto se entenderá siempre consultado el ítem necesario para el servicio de dichos créditos, y las cuotas vencidas servirán para extinguir toda clase de obligaciones a favor del Fisco. La Tesorería General de la República pagará las cuotas vencidas más reajuste e intereses contra la presentación del título correspondiente.

El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública".

Del texto constitucional reformado en el año 1963 podemos extraer varias conclusiones:

a) En general, la Constitución continuó asegurando "la inviolabilidad de todas las propiedades";

b) Por excepción, podían expropiarse con un 10% al contado y el saldo a 15 años en cuotas anuales iguales, los predios rústicos que estuvieren abandonados o manifiestamente mal explotados y por debajo de las condiciones normales predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades;

c) En este caso de excepción, el Juez podría autorizar la toma de posesión material del fundo expropiado, después de dictada la sentencia de primera instancia, siempre que el dueño sólo hubiere reclamado el monto de la indemnización y se le hubiere pagado el referido 10% de la indemnización. Si el expropiado reclamaba por otro concepto, no procedía la toma de posesión después de la sentencia de primera instancia;

d) La fijación del monto de la indemnización quedaba entregada a la ley, pero el saldo a plazo debía reajustarse anualmente para mantener su valor;

e) El procedimiento de expropiación debía ventilarse ante Tribunales Especiales, cuyas decisiones serían apelables antes las Cortes de Apelaciones;

f) No podían iniciarse nuevas expropiaciones si hubiera retardo en el pago de anteriores expropiaciones.

La enmienda al Art. 10 N° 10 del año 1967.

Si bien es cierto que la enmienda del año 1963 representó un claro adelanto en relación a la primitiva redacción del año 1925, pues se aceptó la idea de las

expropiaciones con pago diferido, no lo es menos que la complejidad del procedimiento facilitaba la dilación en la toma de posesión de los predios expropiados. Por tal motivo el Ejecutivo patrocinó una nueva modificación al artículo 10 N° 10 de la Constitución Política del Estado, la que fue aprobada en virtud de la Ley 16.615, de 20 de Enero de 1967.

Veamos ahora la modificación del año 1967.

Se reemplazó el artículo 10 N° 10 por el siguiente:

"Artículo 10. La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

10. El derecho de propiedad en sus diversas especies.

La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad pública, 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.

Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a la indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. La ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de la reclamaciones sobre su monto, el que en todo caso fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado.

Cuando se trate de expropiación de predios rústicos la indemnización será equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieren comprendidas en dicho avalúo, y podrá pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a treinta años, todo ello en la forma y condiciones que la ley determine.

La ley podrá reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional y expropiar, para incorporarlas a dicho dominio, las que sean de propiedad particular. En este caso, los dueños de las aguas expropiadas continuarán usándolas en calidad de concesionarios de un derecho de aprovechamiento y sólo tendrán derecho a la indemnización cuando, por la extinción total o parcial de ese derecho, sean efectivamente privados del

agua suficiente para satisfacer, mediante un uso racional y beneficioso, las mismas necesidades que satisfacían con anterioridad a la extinción.

La pequeña propiedad rústica trabajada por su dueño y la vivienda habitada por su propietario no podrán ser expropiadas sin previo pago de la indemnización”.

¿Qué podemos decir de la enmienda de 1967 al texto constitucional?

Hasta el año 1967 la Constitución “asegura la inviolabilidad de todas las propiedades”. La propiedad conserva hasta ese momento su carácter privado e individualista que se remonta hasta el constituyente de 1833 y pasa con tal contenido a la Carta del año 1925.

La reforma constitucional de 1967 despojó a la propiedad de su carácter inviolable, haciendo predominar el concepto de propiedad función social. Ahora se garantiza el “derecho de propiedad” en sus diversas especies. Pero ¿qué tipo de propiedad? En parte alguna del texto se indica que tipo de propiedad se protege. Estamos en presencia de una norma de encuadre o norma marco, concebida para regir cualquier régimen de propiedad, no importa cual sea el criterio que sobre la propiedad tenga la mayoría política que gobierne el país. La radicación del dominio en el individuo, en el grupo, en la comunidad o en el Estado, está sujeta al devenir histórico y ello dependerá exclusivamente de su utilidad en función de los intereses generales.

3. LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD RUSTICA.—

Con todo, el rasgo más sobresaliente de la reforma constitucional de 1967 es la consagración del concepto que tanto la adquisición del dominio, como su uso, goce y disposición son una función social y que con tal motivo la ley puede establecer todas las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar tal función. Y la función social lo comprende todo.

La enmienda constitucional de 1971, al artículo 10 N° 10, destinada a facilitar la nacionalización del cobre, no tocó el sistema aprobado en 1967 para los predios rústicos.

¿Y cómo se alcanzó esta concepción? ¿Cómo se ha llegado a la transformación de la noción jurídica de propiedad? Como en tantas cuestiones jurídicas la explicación del cambio debemos buscarla en la evolución de los conceptos económicos.

Como nació la propiedad

La propiedad es una institución jurídica que nació para responder a una necesidad económica. ¿cuál era esta necesidad? La necesidad de establecer cierta relación o vinculación entre las riquezas materiales y ciertos sujetos determinados.

Aún cuando las explicaciones que siguen sean elementales no por ello son menos necesarias para la comprensión del ciclo evolutivo del concepto de propiedad.

Las primeras formas de propiedad no recaen sobre bienes raíces sino más bien sobre objetos personales y luego sobre los resultados del esfuerzo del grupo o clan.

Durante miles de años el hombre se alimentó de frutos silvestres, raíces, hojas y larvas y después, gracias al perfeccionamiento de implementos rudimentarios, con los productos de la caza y de la pesca. De acuerdo a los más recientes trabajos arqueológicos se ha podido establecer que sólo hacia el octavo milenio antes de Jesucristo, la agricultura habría nacido en las cuencas del Cercano Oriente al impulso de las necesidades apremiantes de pequeños conglomerados humanos y a las observaciones de los hombres más sagaces de aquellos grupos que descubren la utilidad y menor esfuerzo que significa la siembra de algunas plantas primitivas y la domesticación de algunos animales con los cuales se forman pequeños rebaños.

El hombre entonces "Vió" la relación que existía entre ciertos implementos rudimentarios y ciertos miembros del grupo o entre ciertas cosechas y ganados y el grupo mismo.

Cómo evoluciona la noción jurídica de propiedad.

De la propiedad de los ganados y cosechas, propiedad común, el hombre con el correr de varios cientos de años "descubre" la propiedad territorial. La historia de las sociedades primitivas demuestra que el dominio territorial atraviesa, en general, tres fases bien distintas: la comunidad agraria, cuando el terreno pertenece en colectividad a todos los miembros de una tribu; después la propiedad familiar, cuando cada familia llega a ser la única propietaria de cierta extensión de tierra que se trasmite de varón en varón a los descendientes del jefe de familia y, por último, la propiedad individual, cuando el terreno pertenece a cada ciudadano, que puede disponer a su antojo de las tierras de las cuales es propietario exclusivo.

Y así llegamos al derecho romano.

Los jurisconsultos romanos no definen el derecho de propiedad ya que por ser el más completo de los derechos reales generalmente se le confunde con su objeto. En el lenguaje corriente tener la propiedad de una cosa es poseer la cosa misma. Por eso, tales jurisconsultos se limitan a estudiar los beneficios que procura la propiedad: a) El jus utendi o usus, que es la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir fuera de sus frutos; b) El jus fruendi o fructus, derecho de recoger todos los productos; y c) El jus abutendi o abusus, esto es, poder de consumir la cosa, y por extensión, de disponer de ella de una manera definitiva, destruyéndola o enajenándola.

El concepto de dominio individual surgió entonces para responder a la necesidad económica de "afectar" ciertas riquezas a ciertos sujetos individuales definidos, y en consecuencia, a la necesidad de garantizar y proteger socialmente esta relación o "afectación".

¿Cómo han organizado esta institución social los Códigos fundados en los principios individualistas y privatistas? "En primer lugar, sus autores no se han preocupado de apreciar la legitimidad de las apropiaciones existentes de hecho y de determinar su fundamento. Han tomado las situaciones existentes y las han declarado intangibles. Por otra parte, profundamente individualistas, no han considerado más que la afectación de la riqueza a un objetivo individual (el sujeto) como el complemento y como la condición misma de la libertad, de la autonomía individual. No han comprendido y no han podido comprender más que la protección a esta afectación individual. Han creído que el único medio de protegerla era dar al tenedor de la cosa un derecho subjetivo absoluto, absoluto en su duración, absoluto en sus efectos, un derecho que tuviera por objeto la cosa apropiada y por sujeto pasivo todos los individuos fuera del titular del mismo. En una palabra, han adoptado la fuerte construcción jurídica del "dominium romano". (2).

Ahora bien, como esta necesidad económica se ha venido transformando, forzoso es concluir que la propiedad como institución jurídica también debe transformarse.

Cómo llegamos a la propiedad función social.

En el presente se ha visto que las riquezas materiales no están ya comprometidas exclusivamente con sujetos individuales, sino más bien con la colectividad toda. En tal situación, la afectación de las riquezas materiales no puede estar referida a sujetos individuales sino a la sociedad. De ahí entonces que el concepto de propiedad individual se haya transformado en propiedad función social y que esta afectación deba ser garantizada por la sociedad.

La afectación riqueza material con un individuo confería a éste un poder para ser protegido en el uso, goce y disposición que se ajustara con esa relación y en que la sociedad reprimiera los actos contrarios a esa afectación. Pero ahora ocurre que el individuo no es sino un engranaje de la vasta máquina que es el cuerpo social, que cada uno de nosotros no tiene razón de ser en el mundo sino por la función que cumple en la obra social.

La relación riqueza material con los fines de la sociedad vuelve las cosas al derecho primitivo y confiere a la comunidad un poder para que se garantice el

(2) León Duguit "Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón" Librería Félix Alcan, París, 1912, pág. 148, según traducción del Profesor Gonzalo Figueroa Yáñez.

uso, goce y disposición de aquellas "en función de los intereses sociales" y un poder para que se reprima el no uso, el no goce o la no disposición de los bienes en función de dicho interés colectivo. La propiedad constituye para todo tenedor de una riqueza, el deber, la obligación de emplear la riqueza que él detenta, a mantener y a acrecentar la interdependencia social. Sólo él puede cumplir con esa función social.

Por eso la tierra debe cultivarse bien (usarse) aunque no lo desee el propietario individual; por ello el goce de la tierra debe realizarse observando la conservación de los recursos naturales; por tal motivo una persona no puede disponer arbitrariamente de su dominio y dividir su propiedad rústica en parcelas menores, sin autorización del Servicio competente, el que otorgará el permiso siempre que se formen "unidades agrícolas de producción" y no minifundios.

Y esta escala podríamos recorrerla infinidad de veces. El uso, goce y disposición deben practicarse en función social. Se puede usar el agua o servirse de ella, (usus) pero sin contaminar los ríos y otros cursos de agua; se pueden talar los bosques (fructus) pero repoblándolos; se puede vender (abusus) una tierra asignada por la CORA pero sólo a una persona que reúna las condiciones de asignatario de tierras.

Y el Estado puede limitar el uso, goce y disposición en función social. Así, puede redistribuir los derechos de agua en función de las reales necesidades de los predios (usus); así, el Estado puede ordenar la eliminación de ganados afectados de fiebre aftosa sin derecho a indemnización (fructus) así, puede el Estado finalmente, expropiar (abusus) los predios rústicos "con el objeto de que la propiedad agraria cumpla su función social" (tenor literal del artículo 2º de la ley 16.640).

4. SITUACION REAL DEL "SECTOR REFORMADO" DE LA AGRICULTURA CHILENA EN 1972.—

Mucho se ha hablado de los problemas que afrontan los agricultores chilenos con motivo del proceso de reforma agraria que vive nuestro país. En el presente artículo no nos referiremos a tales problemas por que ellos están más que decantados en la opinión pública.

En cambio, si procuramos dar una visión descarnada del estado en que se desenvuelve el "Sector Reformado" de la agricultura chilena en 1972, entendiendo por tal, a la superficie de tierras que ya fue expropiada y que: a) se encuentra explotada en alguna forma transitoria de organización campesina (asentamiento campesino, comité campesino, centro de reforma agraria); b) o que habiendo pasado ya por el período transitorio de explotación, tales tierras han sido adjudicadas a sus nuevos propietarios, sean estos propietarios individuales, cooperativas de reforma agraria o el propio Estado (centros de producción); c) final-

mente, existe una tercera situación que es la más sorprendente de todas y que como veremos representa la superficie mayor, consistente en las tierras que ya fueron expropiadas y que no están siendo explotadas por que no existe en ellas ninguna forma de organización campesina al 30 de abril de 1972 o que si están siendo explotadas, el Estado no posee información si los frutos los están aprovechando los antiguos campesinos, los ex-propietarios o los nuevos ocupantes.

Desde la partida queremos dejar establecido que emplearemos solo las cifras oficiales proporcionadas a la opinión pública por la Corporación de la Reforma Agraria y otras entidades del agro y, principalmente, las estadísticas del Mensaje Presidencial del 21 de Mayo último y que para una adecuada exposición del tema seguiremos un orden que se ajusta al proceso expropiatorio.

En primer término, examinaremos cuánta es la tierra realmente expropiada. Luego veremos que cantidad de tierras se explota en alguna forma transitoria de organización campesina. Enseguida, tabularemos la tierra que ha pasado de manos de unos propietarios (los antiguos) a otros propietarios (los nuevos adjudicatarios). El resto de las tierras expropiadas, o no se explota o, si se explota, sus frutos están siendo aprovechados en beneficio de unos pocos y no de la comunidad.

a) Cuánta es la tierra realmente expropiada.

Los cuadros que insertamos a continuación son bastante gráficos al respecto. De ellos se deduce que el proceso expropiatorio ha caminado bastante veloz; que 1.400 fundos expropiados hasta el 3 de Noviembre de 1970 representaron 3.500.000 hectáreas; que 2.193 fundos expropiados entre el 4 de Noviembre de 1970 y el 30 de Marzo de 1972 representan otra cantidad equivalente, lo que indica que los fundos grandes se acabaron y que ahora se tienen que expropiar fundos más chicos; que la superficie de riego expropiada alcanza a la mitad de la superficie total de las tierras regadas de Chile, vale decir, la mitad de las tierras más productivas; y que, finalmente, el proceso de expropiaciones sigue su marcha acelerada bajo la idea de que el cambio ha de ser rápido, drástico y masivo.

A este "tranco" ya se han expropiado 8.000.000 de hectáreas: 650.000 hectáreas de riego y 7.350.000 hectáreas de secano.

EXPROPIACIONES EFECTUADAS DESDE 1965 A ABRIL 1972

Ley 15.020 (1965 — 27 Julio 1967)

NUMERO DE PREDIOS	RIEGO	SUPERFICIE SECANO	TOTAL hás.
495	119.279.3	1.083.404.4	1.202.683.7

Ley 16.640 (28 Julio 1967. — 3 Noviembre 1970)

NUMERO DE PREDIOS	RIEGO	SUPERFICIE SECANO	TOTAL hás.
913	171.322.3	2.190.546.6	2.361.868.3

Subtotales al 3 de Noviembre 1970.

NUMERO DE PREDIOS	RIEGO	SUPERFICIE SECANO	TOTAL hás.
1.408	290.601	3.273.951	3.564.552

Ley 16.640 (4 Noviembre 1970 — 31 Marzo 1972).

NUMERO DE PREDIOS	RIEGO	SUPERFICIE SECANO	TOTAL hás.
2.193	261.186	3.243.040	3.504.226

Totales al 31 de Marzo 1972.

NUMERO DE PREDIOS	RIEGO	SUPERFICIE SECANO	TOTAL hás.
3.601	551.787	6.516.992	7.068.779

Abril 1972

NUMERO DE PREDIOS	RIEGO	SUPERFICIE SECANO	TOTAL hás.
485	No hay datos	No hay datos	744.148

Totales al 30 de Abril de 1972.

Total Predios Expropiados	Total Superficie expropiada
4.086	7.812.938

b) CUAL HA SIDO EL DESTINO DE LAS TIERRAS EXPROPIADAS.

Cabe preguntarse ¿cuál ha sido el destino de las tierras expropiadas? Conforme a la ley de reforma agraria vigente, las tierras expropiadas deben ser asignadas individual o colectivamente, en propiedad a los campesinos. Sin embargo, entre el momento de la expropiación y el momento de la asignación de dichas tierras, existen situaciones transitorias de explotación o períodos transitorios que pueden extenderse hasta cinco años, situaciones que reciben diferentes denomina-

ciones: asentamientos campesinos; comités campesinos; centros de reforma agraria; y centros de producción. Sólo como una manera de sintetizar las más salientes diferencias entre los diferentes tipos de organización definiremos estas explotaciones de la siguiente forma:

Asentamiento Campesino:

Período transitorio entre la expropiación y la entrega de los títulos de propiedad, que puede durar entre 3 y 5 años, durante el cual los campesinos forman una sociedad agrícola de reforma agraria, empresa de autogestión, dirigida por un Consejo de Administración integrado hasta por cinco campesinos. La Cora aporta la tierra y los campesinos su trabajo.

Comités Campesinos.

Una forma de organización campesina que permite a los campesinos experimentar algunos de los principios que rigen los Centros de Reforma Agraria. Están orientados a transformarse en Centros de Reforma Agraria.

Centros de Reforma Agraria:

Agrupaciones de varios predios expropiados que forman grandes unidades productivas incorporando a la explotación no sólo a los campesinos existentes en los predios al momento de las expropiaciones sino también a los hijos mayores de 16 años y a los trabajadores afuerinos.

Centros de Producción:

Granjas estatales que constituyen empresas agrícolas de alta tecnología, tales como plantales de ganado fino, centrales de crianza, lecherías modelos, etc.

Ahora bien, ¿cuántas de estas organizaciones existen en el momento actual, que superficie de tierras ocupan y cuántas familias trabajan en ellas? Veamos las cifras oficiales.

ASENTAMIENTOS CAMPESINOS 1963 - 1970

Número de Asentamientos	Riego	Sup. Secano	Total	Nº Familias Beneficiadas
910	256.708	2.795.307	3.052.015	29.139

ASENTAMIENTOS CAMPESINOS 1970 - 1972

Número de Asentamientos	Riego	Secano	Total	Nº Familias Beneficiadas
246	40.293	346.592	386.885	7.134
Total de Asentamientos	297.001	3.141.999	3.539.000	36.273

COMITES CAMPESINOS 1971 - 1972

Total de Comités	Riego	Secano	Total	Nº Familias Beneficiadas
628	113.507,9	677.483,6	790.991,5	12.662

CENTROS DE REFORMA AGRARIA 1971 - 1972

Total de Centros de Reforma Agraria	Riego	Secano	Total	Nº Familias Beneficiadas
25	5.624,5	45.426,7	51.051,2	1.060

CENTROS DE PRODUCCION 1971 — 1972

Nº Centros de Producción	Riego	Secano	Total	Nº Familias Beneficiadas
18	3.073,4	138.380.3	141.454.3	516

Un estudio atento de los cuadros insertos precedentemente nos revela varios hechos que explican algunos de los problemas productivos más acuciantes porque atraviesa la agricultura chilena en 1972 y muy en particular su "sector reformado".

La Administración Frei expropió 1408 fundos con 3.564.552,9 hectáreas (Mensaje Presidencial del Dr. Allende, 1972, página 224) y dió nacimiento a 910 asentamientos campesinos con una superficie de 3.052.015 hectáreas (Reforma Agraria Chilena, 1965-1970, Documento Oficial de Cora, página 45).

2. La Administración Allende entre el 4 de noviembre de 1970 y el 30 de abril de 1972, expropió 2.678 predios agrícolas con una superficie de 4.248.376 hectáreas (Mensaje Presidencial del señor Dr. Allende, 1972, página 227) y sin embargo, sólo se han creado:

246 Asentamientos	386.985.4 hectáreas
628 Comités campesinos	848.319.9 "
25 Centros de Reforma Agraria	51.051.2 "
19 Centros de Producción Agraria	142.454.3 "

1.427.810.8 hectáreas

- Lo expresado en el número anterior nos indica que entre los 4.248.376 hectáreas expropiadas por el Dr. Allende y 1.427.810 hectáreas que se han entregado en explotación hay una diferencia de 2.820.565 hectáreas que no se están explotando.
- La superficie que ocupan los Centros de Reforma Agraria es mínima: 51.051,2 hectáreas, hecho que se explica por la gran resistencia campesina para constituir este tipo de organización.
- La superficie que ocupan los Comités Campesinos alcanza a casi las 800.000 hectáreas. "De aquí que fue menester acoger una iniciativa de los propios campesinos, que sugerían darse momentáneamente una suerte de organización que les permitiera experimentar algunos de los principios que rigen los Centros de Reforma Agraria y una vez capacitados llegar a constituir formalmente el Centro" (Sr. Allende, Mensaje Presidencial 1972, página 230).

6. Las 18 granjas estatales.— Centros de Producción — representan 141.454.3 hectáreas, lo que indica que cada una de ellas, en general, constituyen por sí solas predios de gran tamaño.

c) ASIGNACION DE TIERRAS.—

La última etapa del proceso de reforma, luego de la explotación de las tierras, después de una explotación transitoria como asentamiento campesino, comité campesino o centro de reforma agraria, es la asignación de la tierra. Conforme al mandato impuesto por la ley de reforma agraria la CORA está en la obligación de asignar los terrenos expropiados en propiedad individual, o en propiedad a cooperativas campesinas, o en propiedad a cooperativas de reforma agraria o en copropiedad entre campesinos y una de estas cooperativas.

Debe tenerse presente que las asignaciones de tierras deben realizarse luego del periodo transitorio de 3-5 años, tiempo durante el cual la tierra se ha explotado como asentamiento campesino, comité campesino o centro de reforma agraria.

¿Qué cantidad de tierra ha pasado de unos propietarios a otros propietarios?

Al respecto cabe distinguir claramente los siguientes periodos:

ASIGNACION DE TIERRAS.— (Fuente: Reforma Agraria Chilena, pág. 49 y 52)
1965 - 1º AGOSTO 1970

Título en dominio individual	SUPERFICIE		
	Riego	Secano	Total
5.668	41.689.3	408.297.1	449.986.4 Hás

Títulos a cooperativas de reforma agraria	Número de socios o familias campesinas	Superficie total asignada
52	2.547	325.406.0 Hás

1971 - 1972 (Fuente: Mensaje Presidencial 1972, pág. 235)

Títulos en dominio a cooperativas	Número de socios o familias campesinas	
27	941	No hay datos de superficie

De los tres cuadros anteriores es posible inferir algunas conclusiones básicas: Que el Gobierno anterior asignó tierras indistintamente a campesinos a título individual o a cooperativas de reforma agraria, habiendo asignado estas asignaciones de tierras a casi las 775.000 hectáreas, lo que indica que la Administración Frei expropió 3.564.552 hectáreas, asignó a los asentamientos campesinos transitoriamente 3.052.015 hectáreas y de estas últimas asignó, definitivamente 775.000 hectáreas (450.000 hectáreas a título individual y 325.000 hectáreas a cooperativas de reforma agraria).

Que el Gobierno anterior, de las 4.246.276 Hás expropiadas, más 500.000 Hás que el Gobierno anterior no asignó a los campesinos, ha entregado en explotación transitoria tan sólo 1.427.810,8 Hás que no ha hecho asignaciones a título individual y sólo ha constituido 9 cooperativas asignatorias en 1971, con 268 socios y 14 cooperativas en 1972, con 578 socios. El Mensaje Presidencial explica esta situación de la siguiente manera: "Este limitado número se explica por el hecho de que desarrollarse ha un verdadero proceso de toma de conciencia por los asentados respecto de las condiciones en que se encuentran en sus asentamientos y las mejoras que debían introducirse al sistema a pesar, en definitiva, de la cooperativa. El éxito del trabajo está demostrado en la circunstancia de que en los primeros meses de 1972 se han constituido 18 cooperativas con 578 socios".

3. La política de asignaciones de tierras del actual Gobierno está definida en el Mensaje Presidencial de la siguiente manera:

"La política de asignación de tierras acordada por el actual Gobierno es la siguiente:

1. Respecto a los asentamientos, éstos serán asignados a cooperativas asignatorias de tierras, contempladas en la Ley de Reforma Agraria. De acuerdo con los campesinos, se han introducido a los centros de tales cooperativas las modificaciones que más adelante se indicarán y que tienen por objeto acentuar el carácter social de las cooperativas y mejorar las deficiencias que hasta ahora habían ellas demostrado.

2. Respecto a los Centros de Reforma Agraria, al cabo de cinco años los miembros del respectivo Centro podrán optar entre dejar como organización definitiva el Centro de Reforma Agraria —bajo la denominación de Centro de Producción— o solicitar se les asigne la tierra en forma de cooperativa asignatoria de tierras. En este último caso, la cooperativa tendrá las mismas características que señala la Ley con las modificaciones estatutarias que se señalan en la letra b) de la continuación.

3. En todos los casos anteriores, la casa y el huerto se asignarán a título individual.

4. El gobierno también ha acordado desarrollar la política de asignación de tierras a cooperativas campesinas ya constituidas facultad que está contemplada en la Ley de Reforma Agraria, pero que en el gobierno anterior prácticamente no se aplicó.

“camente jamás se utilizó. Esta asignación se hace a la cooperativa propiamente tal a fin de incrementar la disponibilidad de tierras de los pequeños agricultores que las constituyen.

“Esta política de asignación de tierras, que hemos señalado en forma escueta, está plenamente enmarcada en la legalidad vigente y permite a la vez, satisfacer los anhelos campesinos y avanzar hacia la transformación social que inspira toda la acción de Gobierno”.

Conclusiones Finales.

1. Síntesis Estadística

a) Tierras Expropiadas

3.564.552 Hás. Administración Frei

4.248.376 Hás. Administración Allende

7.812.928 Hás.

b) Tierras Explotadas

3.052.015 Hás. Administración Frei

1.427.810 Hás. Administración Allende

4.479.815 Hás.

c) Tierras que no se explotan

3.333.113 Hás.

2. Uno de los fundamentos de la reforma agraria, sino el principal, es la eliminación de los latifundios, cuya explotación se estima perjudicial por que dentro de tal sistema subsiste una gran cantidad de tierras que no se explotan. La reforma agraria chilena, en 1972, no ha superado tal problema pues no obstante que el ritmo de expropiaciones ha sido veloz, al proceso de explotación posterior revela que hay abandonadas más de 3.000.000 de Hás.

3. El artículo 67 de la ley de reforma agraria vigente expresa que las tierras adquiridas por la Cora se constituirán en unidades agrícolas familiares y serán asignadas a campesinos, en dominio individual y sólo cuando ello no fuere posible las tierras serán asignadas a cooperativas campesinas o a cooperativas de reforma agraria. En la práctica, según las palabras del Mensaje Presidencial de 1972, este objetivo se ha invertido. Por regla general, las tierras sólo se asignarán a cooperativas y los campesinos sólo tendrán su casa y el huerto, de tal manera que el lema “la tierra para el que la trabaja” ha quedado sin aplicación.