



udp UNIVERSIDAD
DIEGO PORTALES

LA POLÍTICA DE TIERRAS DEL RÉGIMEN MILITAR.

Un análisis a partir de la concentración y subdivisión de la propiedad rural

EDUARDO ANDRÉS VILLAVICENCIO PINTO

Tesis para optar al título de Magíster en Políticas Públicas

Profesor Guía: Ing. Agr. Dr. Pablo Villalobos Mateluna

Profesora Eximanadora: María Cossete Godoy

FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA

Santiago, Chile

2020

A los campesinos y campesinas de Chile
A quienes la dictadura les arrebató la esperanza

Agradecimientos

A Yaninna, Julieta y Emilia, por ser mi soporte y alegría de vivir.

A mi papá, mamá y hermano, por creer en mí.

Resumen

El trabajo tuvo por objetivo analizar las interacciones entre la política de tierras de la dictadura y la concentración y subdivisión de la tierra como dinámicas de la propiedad rural. Para ello se llevó a cabo un análisis de intensidad regulatoria, para luego a partir de la información contenida en los Censos Agrícolas y Forestales entre 1955 y 2007, calcular en términos de concentración territorial métricas de desigualdad tales como el coeficiente de gini, la proporción 1-99% y la evolución de los predios de más de 100 hectáreas. Para estudiar la evolución de la subdivisión predial se puso el foco en el fenómeno de las parcelas de agrado, las cuales fueron analizadas a partir de la cartografía disponible en el Centro de Información de Recursos Naturales.

El Índice de Intensidad de Regulación de la Tierra para Chile es de 3,5 pts, situándolo por debajo de la media de los 22 países europeos seleccionados. Este indicador, para el caso nacional se encuentra altamente influenciado por las medidas para evitar la fragmentación.

La evolución del índice de Gini de Concentración de la tierra para el periodo 1955-2007, está caracterizado por coeficientes superiores a 0.91. La mayor alza detectada se encuentra en 2007, cuando el índice alcanza los 0.93, situando a Chile, junto a Paraguay, como los países líderes en este indicador para América Latina (Oxfam, 2016).

Según el Censo Agrícola y Forestal 2007 el promedio del índice de Gini de Concentración de tierra para las regiones que aportan más del 70% del PIB Silvoagropecuario es de 0.86. Por otra parte, en aquellas comunas con menor concentración, el uso de suelo está relacionado con cultivos anuales y praderas naturales. Situación que cambia en zonas con un coeficiente de Gini mayor a 0.9, las cuales se caracterizan por la existencia de praderas naturales y una participación extensiva del rubro forestal y una mínima proporción de tierra destinada a cultivos.

Con relación al cálculo de la proporción 1-99, se observa un aumento del 14% respecto a la cantidad de tierra que controla el 1% entre los años 1975 y 2007. En el caso de las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Ñuble y Biobío, las cuales corresponden al 70% del PIB Silvoagropecuario (ODEPA, 2019), la proporción de tierras que maneja el 1% de las explotaciones mayores es el 55,1%, siendo su tamaño promedio de 2.564 hectáreas, mientras que para el restante 99% el promedio sería de 19,4 hectáreas.

Si se analiza la distribución de los predios menores a 1 hectárea, a inicios de la década del dos mil su distribución es relativamente simétrica en términos de superficie. Esto cambia fuertemente para el periodo 2014-2016, donde este tipo de explotaciones pasa a concentrar el 43,3% de los predios de menos de 1 hectárea.

Las parcelas de agrado en la región del Maule entre 2001 y 2014 presentan un crecimiento del 703%, en Biobío – Ñuble se expande en un 1.687%, mientras que en la región Metropolitana, en el periodo 1997-2017, aumentaron en un 395%. Con relación al tamaño del predio precedente, en Maule el 50% de las parcelas originales tiene en promedio 15 hectáreas, mientras para el 75% de los datos, estas tendrían 31 hectáreas. En la Región del Biobío, la mitad de las parcelas de agrado provendrían de parcelas de 33,6 hectáreas, mientras que en la región metropolitana provendrían de explotaciones de 16 hectáreas.

Tabla de Contenido

1. Introducción	8
2. La regulación de la tenencia de la tierra en el derecho comparado.	10
2.1. Europa, características de un proceso de regulación heterogénea.	10
2.2. América Latina, la tierra para el mercado.	13
3. Contexto económico y normativo de la política de tierras del régimen militar.	14
3.1. Elementos centrales del sistema de tenencia de la Reforma Agraria como contexto jurídico a la política de tierras de la dictadura.	14
3.2. Contenido y alcance de la política de tierras del régimen militar.	16
4. Interacciones de la política de tierras a partir de la concentración y subdivisión de la propiedad rural en Chile.	21
4.1. Intensidad regulatoria del sistema de tenencia de la tierra en Chile	21
4.2. La concentración de la tierra en Chile.	24
4.2.1. Las explotaciones de más de 1000 hectáreas.	25
4.2.2. Cálculo de la proporción 1-99.	26
4.2.3. Estimación del índice de Gini de concentración de la tierra.	29
4.3. La Subdivisión de la propiedad rural en Chile	33
4.3.1. Tenencia de la tierra y expansión de las parcelas de agrado	34
5. Conclusiones y Recomendaciones	40
6. Bibliografía	43

Índice de Figuras

Figura 1: Proporción de tierra agrícola controlada por tamaño de explotación	19
Figura 2: Trayectoria histórica de la Proporción 1-99 y tamaño promedio explotaciones	20
Figura 3: Porcentaje de tierra que maneja el 1 y 99% de las explotaciones, regiones seleccionadas	21
Figura 4: Trayectoria histórica del Coeficiente de Gini de Concentración de tierras	22
Figura 5: Índice de Gini Concentración de Tierra, regiones seleccionadas	23
Figura 6: Índice de Gini para comunas de las regiones seleccionadas	24
Figura 7: Uso de suelo para comunas en regiones seleccionadas, según categoría de Gini	25
Figura 8: Trayectoria explotaciones 0,4-0,6 hectáreas	28
Figura 9: Localización crecimiento explotaciones de 0,5 hectáreas Región de Valparaíso	29
Figura 10: Localización crecimiento explotaciones de 0,5 hectáreas Región Metropolitana	29
Figura 11: Localización crecimiento explotaciones de 0,5 hectáreas Región del Maule	29
Figura 12: Localización crecimiento explotaciones de 0,5 hectáreas Región del Biobío + Ñuble	30

1. Introducción

La forma como se distribuye la propiedad agrícola se vincula con el tipo de desarrollo rural que han implementado los países. Un actor fundamental en este proceso ha sido el Estado, por cuanto en ocasiones ha mantenido una participación exclusiva en la gestión y administración de la propiedad, mientras que en otras, su irrelevancia ha sido fuertemente planificada. Chile no ha estado ajeno a ninguno de estos procesos.

En tal sentido, la Ley N° 16.640 de la Reforma Agraria promulgada en 1967 permitió la expropiación de 10 millones de hectáreas durante los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende. De esta forma prácticamente la mitad del suelo agrícola del país participó del proceso. La ley permitía que la totalidad de los predios mayores a 80 Hectáreas de Riego Básico (HRB) fueran expropiados, debiendo el Estado pagar indemnizaciones a treinta años plazo. Entre la radicalidad de los cambios que generó esta política, el de mayor envergadura fue el término definitivo al régimen del Latifundio, el cual se caracterizaba por la jerarquización de las relaciones sociales y laborales, el empobrecimiento y marginalidad de la población campesina, así como una subutilización productiva (Chonchol, 1976; Kay, 1998; Moreno, 2017). Un aspecto central de esta política fue la planificación territorial que implicó promover a los asentamientos como una figura colectiva o comunitaria, que existiría con carácter transitorio entre la expropiación del fundo y la titulación familiar. Es decir, para el periodo 1967-1973, el mercado de tierras se encontraba caracterizado por el alto nivel de regulaciones estatales que limitaban su transferencia y gestión.

En este contexto, el gobierno militar no tan solo modificó la vida cívica del país, sino que implicó la reformulación estructural del Estado. De esta manera, entre 1973 y 1980, se dictaron los Decretos Ley N° 165, 208, 240, 2.247 y 3.516, los cuales establecieron un nuevo régimen de tenencia en Chile, basado exclusivamente en la propiedad privada y la ausencia reguladora del Estado. Para los fines de este

trabajo, y considerando lo propuesto por Bellisario (2009) y Villela (2019) este grupo de normas será considerado como la política de tierras de la dictadura, siendo en definitiva el objeto de análisis de la investigación. Cabe señalar, que autores como Bengoa (2017) y Kay (1981) desde una mirada estructural han definido a este periodo y proceso como sobre capitalismo agrario y modernización capitalista respectivamente, sin embargo, se ha preferido utilizar la denominación “política de tierras” por el énfasis del análisis realizado en las dinámicas de la propiedad rural.

La relevancia de esta política radica en su vinculación con los procesos estructurales del desarrollo rural chileno, en cuanto habrían configurado un marco propicio para el avance de dinámicas territoriales como la concentración y subdivisión predial. Por otra parte, si bien existe abundante literatura que analiza el proceso de modernización capitalista y la política de tierras, el enfoque propuesto aborda particularmente el comportamiento de las tierras rurales a nivel histórico, cuestión que no ha sido analizada recientemente. Sin embargo, instituciones internacionales como FAO (2014), OXFAM (2016) y GRAIN (2008), World Bank (2017) vinculadas al desarrollo rural, han evidenciado los desafíos que plantea la organización de la tierra rural, particularmente las dificultades sociales y ambientales que enfrentarían países con altos niveles de concentración de tierras.

El objetivo del presente trabajo es analizar las interacciones de la política de tierras del régimen militar con las dinámicas de la propiedad rural. Para ello en una primera instancia, y con motivo de comprender y comparar a nivel internacional la intensidad de las limitaciones que existirían sobre el derecho de propiedad, se llevó a cabo un análisis al marco jurídico que regula la gestión y propiedad de la tierra en Chile. Para luego, con la información censal silvoagropecuaria y los datos cartográficos disponibles en el Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN), describir el comportamiento de las pequeñas y grandes explotaciones en base a métricas de desigualdad como el índice de Gini y la proporción de distribución 1-99.

2. La regulación de la tenencia de la tierra en el derecho comparado.

La forma en la cual los países han regulado la tenencia de la tierra tiene una vinculación estrecha con el tipo de desarrollo rural que han promovido (Merlet, 2007, 2019). El tipo de actores públicos y privados que participan, el nivel de su representatividad, así como también la institucionalidad de la cual depende la fiscalización, monitoreo y evaluación del mercado de tierras, han sido los elementos más importantes al momento de construir la política de tierras. En esta sección se analizan los regímenes legales europeos, con especial énfasis en el modelo francés, para finalmente revisar la experiencia latinoamericana.

2.1. Europa, características de un proceso de regulación heterogénea.

El siglo XX y la unificación europea implicó una mirada compartida respecto a la importancia del mercado de tierras para las economías nacionales. No obstante, sobre el tipo de regulación no hubo una sola perspectiva. De este modo, los países de la Ex Unión Soviética implementaron reformas agrarias de mercado ligadas principalmente a la descentralización, redistribución y privatización (Wehrmann, 2010). En ese sentido, según Swinnen, Van Herck, & Vranken (2016) aquellos sistemas económicos donde la propiedad privada se desarrolla en mercados abiertos, las regulaciones estatales afectan su distribución, la eficiencia económica y la distribución del ingreso (Swinnen, Van Herck, & Vranken, 2016). Por otra parte, en Francia y Alemania, la situación es distinta, ya que la regulación estatal, fruto de acuerdos tripartitos, privilegió las unidades agrícolas familiares así como un fortalecimiento de los límites del derecho de propiedad.

Una forma de estudiar la forma de organización jurídica de la propiedad, es la propuesta por Swinnen et al., (2014) quienes analizan los sistemas de tenencia en Europa en base a las siguientes categorías: a) Medidas para proteger la tenencia, b) Medidas para proteger a los pequeños productores (dueños), c) Medidas para proteger a los dueños no rurales y d) Medidas para prevenir la fragmentación.

Respecto a las regulaciones para proteger la tenencia, éstas se encuentran relacionadas con la fijación de precios máximos para el arriendo, duración, renovación y terminación de los contratos, entre otras. Ejemplo de ello son Francia y Holanda, países donde la ley establece precios máximos de renta, los cuales dependen de la productividad marginal esperada de la tierra. Sumado a lo anterior, en Bélgica, el precio de renta es determinado por un grupo interdisciplinario, el cual establece un coeficiente de tenencia basado en la evolución de la agricultura regional (cada seis años) (Cianian et al 2010). A su vez, en Italia, Francia, Holanda, España y Portugal los sistemas de tenencia consideran un mínimo de tiempo exigido para el arriendo de tierras rurales.

Por otra parte, las normas para proteger a los pequeños productores (dueños) incluyen restricciones de nacionalidad como en Hungría, Lituania, Polonia y Eslovaquia, mientras que en Austria los nuevos compradores de tierra agrícola deben tener su residencia relativamente cerca de la explotación, así como una formación vinculada al rubro. En los casos de Francia y Polonia se establece un precio máximo de venta para la tierra, el cual es fijado por una comisión dedicada a fiscalizar aquellos posibles casos de especulación. En Francia, esta labor es realizada por las Sociedades de Ordenamiento de Tierras y de Instalación Rural (SAFER)¹, quienes deben aprobar o rechazar una transacción cuando exista sospecha de especulación o cuando la cantidad de tierra tranzada exceda los límites fijados por la institución. A su vez, en Hungría un agricultor individual puede poseer y cultivar hasta 300 ha, mientras que las personas jurídicas no pueden ser dueñas, sino que solo arrendar hasta 2.500 ha de tierra rural.

En relación con las medidas para proteger a los dueños de la tierra, las políticas fijan precios de renta mínima como en Austria, Francia y Holanda. Finalmente, algunos gobiernos europeos han dispuesto medidas para prevenir la fragmentación

¹ SAFER, en francés, Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural.

de la tierra, de modo tal que han definido lo mínimos de extensión para el tamaño de los predios, sumado a la necesidad de contar con la aprobación de una entidad legal que apruebe la subdivisión. Este tipo de regulación se encuentra en Alemania, Bulgaria, Estonia, Lituania y Eslovaquia (Molen & Österberg, 1999; Swinnen et al., 2016).

En general, la experiencia francesa es un caso para destacar, por cuanto presentó un desarrollo agrario, post segunda guerra mundial, más rápido y exitoso que el resto de los países europeos. Esta modernización, en opinión de Bivar (2019), estuvo mediada principalmente por la agencia del Estado, tanto a nivel de planificación territorial, como por el diseño de incentivos para la jubilación anticipada de productores de mayor edad. Esta política, implicó privilegiar una modernización de las unidades agrícolas familiares y no el desarrollo de grandes explotaciones agrícolas provistas de asalariados rurales (Merlet, 2019).

Para alcanzar estos objetivos no se utilizó la figura de la expropiación, sino que se implementaron contratos de compraventa, arrendamiento y mecanismos de transferencias intergeneracionales. Otro aspecto distintivo fue la participación de instituciones públicas y organizaciones de productores en la definición del tamaño óptimo para las explotaciones. En este contexto, surgen las SAFER, las cuales estuvieron llamadas a regular los mercados de tierras, entre otras acciones. Según Merlet, (2019), la construcción de estas políticas implicó un consenso respecto a elemento básico sobre el cual se construiría el desarrollo rural francés.

Es decir, sería la priorización de la explotación familiar como agente productivo. De esta manera, las SAFER, desde 1962 tendrían un derecho preferente para la compra de tierras, este mecanismo si bien ha sido rara vez utilizado, ha servido como un importante disuasivo a la especulación. Esto último se ve reforzado, en cuanto a que los notarios se encuentran obligados a informar a las SAFER de cualquier tipo de transacción de tierras agrícolas, incluido el precio, lo cual permite a estas entidades conocer de primera fuente el desarrollo del mercado de tierras.

2.2. América Latina, la tierra para el mercado.

En general, la regulación de los sistemas de tenencia en América Latina tiene un marcado acento en la defensa de la propiedad privada como eje fundamental del mercado de tierras. Si bien algunos países presentan límites a este derecho en el orden constitucional, en la práctica son débilmente implementados. Colombia, por ejemplo, el artículo 64 de la Constitución Política de la República, dispone que el Estado se encontrará obligado a fomentar el acceso progresivo de los campesinos a la propiedad de la tierra. Sin embargo, este tipo de límites y gravámenes sobre el derecho de propiedad no se constituyen en un marco suficiente para impedir la existencia de situaciones de alta concentración de la tierra. En Paraguay también existen limitaciones de orden legal al derecho de propiedad sobre tierras rurales, como la posibilidad que otorga la Constitución Política de expropiar latifundios productivos o improductivos, sin indemnización, no obstante lo anterior estas políticas no han resultado del todo efectivas, en cuanto el país registra el índice de Gini sobre concentración de tierras, más alto del continente, con un 0,93 (Oxfam, 2016).

Una situación contraria es lo acontecido en Bolivia y México. El primero de estos países cuenta con una larga trayectoria agrícola vinculada al régimen latifundista. Sin embargo, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006, limitó los mecanismos de dotación individual de tierras fiscales, privilegiando la distribución colectiva a favor de indígenas y campesinos (Ley N° 3.545). De esta manera, la política busca contrarrestar los procesos de acaparamiento de tierras. Sumado a lo anterior, Bolivia desde el año 2009 prohibió la existencia de explotaciones de más de 5.000 hectáreas.

En el caso de México, se cuenta con una fuerte regulación estatal sobre la tierra, siendo la figura central el régimen de los Ejidos, que se constituye como el principal mecanismo de administración de la propiedad social, sobre el cual pesa una

diversidad de restricciones legales a su enajenación. A nivel constitucional se prohíbe el latifundio, determinando una cantidad determinada de hectáreas para cada tipo de explotación. De esta manera, las de carácter agrícola no podrán mantener más de 300 hectáreas, mientras que las explotaciones ganaderas no podrán registrar más que las necesarias para mantener 500 cabezas de ganado, mientras que las de origen forestal alcanzan un máximo de 800 ha.

3. Contexto económico y normativo de la política de tierras del régimen militar.

En el siguiente apartado se describen las condiciones jurídicas que sirvieron de contexto para el diseño y ejecución de la política de tierras del régimen militar. Posteriormente se analiza el contenido y alcance particular de este nuevo sistema de tenencia, con especial énfasis en los elementos vinculados a la conformación de una nueva estructura de clases y el fortalecimiento del mercado de tierras.

3.1. Elementos centrales del sistema de tenencia de la Reforma Agraria como contexto jurídico a la política de tierras de la dictadura.

La Ley 16.640 (Reforma Agraria), hacia fines de 1973 se encontraba vigente, siendo el sistema de tenencia de la tierra rural vigente. En particular, esta norma establecía un límite máximo de tenencia por explotación de 80 HRB, mientras que la propiedad podía recaer solo en personas naturales y no jurídicas. De esta manera, los predios con extensiones superiores al límite legal serían expropiados, debiendo pagar el Estado su correspondiente indemnización a 30 años plazo mediante bonos del tesoro nacional. Existiría a su vez, una etapa intermedia entre la expropiación y la titulación familiar o individual, periodo durante el cual los asentamientos cooperativos llevarían adelante la producción junto con un proceso de asistencia técnica desarrollado por el Estado.

Desde una perspectiva legal, la ley de Reforma Agraria presentó al país un sistema de tenencia sustentado en una noción distinta del derecho de propiedad.

Esto último queda reflejado en el mensaje del proyecto de ley al Congreso (BCN, 1970, p. 14):

Ellos (Objetivos Fundamentales), básicamente, son los siguientes: Primero, incorporar a la propiedad de la tierra a miles de familias campesinas que, siendo aptas para trabajarla, pueden cumplir con este viejo anhelo de ser dueños de la tierra que trabajan para obtener el mejoramiento personal y familiar, y contribuir al progreso de la comunidad nacional. A través de esta medida se extenderá y perfeccionará el derecho de propiedad, con un sentido social que signifique su pleno ejercicio, basado en el respaldo y respeto que nuestra Constitución y nuestras leyes garantizan. Por el contrario, no se pretende con este proyecto de ley desconocer, suprimir o lesionar el derecho de propiedad, sino que quiere extenderlo, reforzarlo y perfeccionarlo, sustituyendo un concepto individualista y excluyente que no permite el pleno aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo social de los campesinos, por un derecho de propiedad con sentido social que garantice el uso de esos bienes en un marco de dignidad y justicia, con plena realización del bien común.

Es decir, de los objetivos planteados por el ejecutivo para la Reforma Agraria se desprenden dos elementos que son de interés para la investigación: primero, el sujeto político beneficiario del proceso serán las familias campesinas y en segundo término, el derecho de propiedad de corte individualista no permite el desarrollo social de los campesinos. Estos dos elementos caracterizaron la economía política de la Reforma Agraria, y el modelo de expropiaciones y prohibiciones planteado sobre la estructura de la propiedad. Tal como señala Moreno (2017) que la reestructuración del sistema de propiedad rural descansaba en la idea que la tierra fuera para los que la trabajaran.

La idea de modernizar el derecho de propiedad se vio materializado en el establecimiento de un procedimiento de expropiación, que si bien vinculaba el objetivo productivo, buscaba efectivamente distribuir la propiedad rural entre las familias campesinas. Esa afectación estatal a la propiedad privada sería la piedra

angular del modelo. Para que esto resultara efectivo, en la misma ley se dispusieron algunas prohibiciones a la enajenación de los predios asignados, de manera que estos no pudieran ser quitados a los asignatarios (Moreno, 2017).

El sistema de tenencia, y por ende, los componentes legales sobre el cual se construía el mercado de la tierra al año 1973, presentaba las siguientes características:

- a) Los dueños podrían ser solo personas naturales.
- b) Los predios mayores a 80 HRB debían ser expropiados.
- c) El pago por las indemnizaciones serían a 30 años plazo.
- d) Respecto a los asignatarios del proceso, éstos no podrían en general realizar ningún acto de enajenación sobre los predios.
- e) La propiedad se radicaría en Unidades Agrícolas Familiares, donde el predio sería inembargable por el periodo de 30 años.

Según el estudio de Cuesta et al., (2017) el año 1973 se habían expropiado 5.687 explotaciones correspondientes a 10 millones de hectáreas, de esa cantidad el 91,4% de los predios habían sido expropiados a tal fecha. Finalmente, el proceso había expropiado el 50% de la propiedad rural productiva de Chile. Este sería el contexto jurídico y territorial con el que se encontró el régimen autoritario.

3.2. Contenido y alcance de la política de tierras del régimen militar.

La tabla 1 contiene las normas que hemos identificado como constitutivas de la política de tierras del régimen militar, todas ellas modificaron o eliminaron el sistema de tenencia establecido en la Ley de Reforma Agraria de 1967. En particular, los Decretos Ley N° 208 y 165 modifican el sistema de asignación de predios, promoviendo el acceso a la tierra de una clase social agroexportadora diferente a las familias campesinas que habían participado del proceso de reforma. La utilización del Decreto 208, por ejemplo, permitió la exoneración de dirigentes campesinos que lideraron la transformación política (Bengoa, 1983; Villela, 2019).

Por otra parte, el Decreto N° 165 amplió el universo de postulantes habilitados para participar del proceso de asignación, privilegiando a aquellas personas con estudios vinculados al área agrícola. De esta forma, ingenieros agrónomos, técnicos agrícolas o administradores tuvieron preferencia para acceder a la tierra.

Tabla 1
Normas de la política de tierras del Régimen Militar

Norma	Año dictación	Contenido
208	1973	No podrán postular a la destinación de tierras expropiadas por CORA a los que hubieran ocupado con violencia el predio objeto de la destinación.
701	1974	Se crea la categoría de terrenos forestales, los cuales serán inexpropiables. Se establecen incentivos tributarios, como la exención del impuesto territorial, global complementario y no se computarán en el impuesto a la herencia. A su vez, se establecen incentivos a la inversión mediante subsidios al desarrollo de planes forestales, donde el Estado bonificará el 75% de la inversión. Modificado por el Decreto Ley N°2565 de 1979.
165	1975	Modifica los requisitos para participar del proceso de asignación. Establece con ello la posibilidad que campesinos que hayan trabajado en predios distintos al reformado puedan ser asignatarios, mientras que otorga un alto puntaje de prioridad a postulantes con título universitario, técnico o administrativo vinculado al sector agrícola.

3262	1980	Permite la enajenación de los predios asignados por la CORA. A su vez, valida la subrogación legal del deudor por el solo ministerio de la ley, lo que en la práctica permite que quien compre uno de estos bienes, podrá hacerlo y con ello adquirirá los beneficios del deudor original. Es decir, tendrá un plazo de 16 años para pagar lo adeudado con el Estado.
3516	1980	Autoriza la subdivisión de predios rústicos en parcelas de hasta 0,5 ha con la debida autorización del Servicio Agrícola y Ganadero.
2247	1978	Deroga la Ley de Reforma Agraria 16.640

Notas: Se describen las disposiciones legales de mayor importancia en la construcción o modificación del sistema de tenencia por parte del régimen militar.

Fuente: Elaboración propia en base a información contenida en los decretos.

De lo anterior se desprende un cambio radical en el sujeto político que se buscaba beneficiar con la política de tierras. Si la Reforma Agraria fijó expresamente el foco del desarrollo rural en las familias campesinas, la dictadura buscó privilegiar la construcción de esta clase modernizadora a partir de la exclusión estructural del campesinado.

Otro elemento característico de la Reforma Agraria fue el tipo de derecho de propiedad sobre el cual se construía el sistema de tenencia. Este punto es útil para caracterizar la economía política del mercado de tierras ideado por del régimen militar. De esta manera, tanto en el mensaje de la Ley N°16.640, así como en la discusión parlamentaria se manifestaba con claridad lo relacionado al derecho de propiedad. Así, el diputado informante Sr. Julio Silva Solar, señalaba que este nuevo derecho se fundaba en el concepto de función social de la propiedad, el cual comprendería límites, obligaciones y modalidades para su desarrollo. De esta manera, la restricción a la extensión de la propiedad, la explotación por el mismo

dueño, la indivisibilidad de la unidad de producción, la obligación de realizar determinados cultivos, así como el pago a plazo de la indemnización en caso de expropiación, son expresiones jurídicas de la función social de la propiedad contenidas en la Ley N° 16.640. Señalaba el parlamentario que el concepto clásico, absoluto y civilista de corte individualista del derecho de propiedad, vinculado exclusivamente al interés del dueño, ha quedado en el pasado.

El año 1976, el Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura Sr. Alfonso Márquez de la Plata señaló públicamente que era un imperativo reforzar el proceso de privatización de la tierra, debiendo avanzar en establecimiento de un plano de igualdad jurídica con el resto de las actividades productivas. La limitante para ello eran los resabios jurídicos vigentes de la Ley de Reforma Agraria. El año 1978 el gobierno militar dicta el Decreto N° 2.247 el cual deroga la Ley de Reforma Agraria. Esta norma, declara entre sus objetivos, la necesidad de recuperar el desarrollo de actividades agropecuarias, para lo cual sería necesario dar estabilidad a la tenencia de tierras, fomentando así las inversiones y la incorporación de tecnología. El decreto es firmado por el Sr Ministro de Agricultura, Sr. Alfonso Márquez de la Plata.

Adicionalmente, el Decreto N° 2.247 pone fin a la función social de la propiedad, eliminando aquellas limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, asimilando con ello la propiedad rural al régimen general del bienes regulado por el código Civil (Garrido, Guerrero, & Valdes, 1988). Desde ese momento en Chile, las empresas podrían ser dueñas de predios de más de 80 HRB, sin temor alguno a ser expropiadas.

Finalmente, el Decreto N° 701 de 1974 estableció incentivos económicos para la dinamización de sectores que productivamente hacen uso de grandes extensiones de tierra, como el sector forestal. De esta manera, la norma señalada crea la categoría de terrenos forestales los cuales podrán obtener subsidios estatales para su desarrollo, así como un conjunto de exenciones tributarias como se señala en la Tabla 1.

En esta misma dirección, en 1980 se dictan los Decretos N° 3262 y 3516, los cuales permitieron por una parte la subdivisión de los predios pertenecientes a la CORA y en segundo término legalizan el proceso de subdivisión (con autorización del Servicio Agrícola y Ganadero) con límite de 0,5 hectáreas de predios rurales.

En opinión de Polo y Korovkin (1990), este proceso transformó radicalmente las bases en las cuales se había construido el desarrollo rural previo a 1973, pasando de una actividad centrada en el bienestar de las masas rurales a una marcada por el propósito de acumulación privada de capital.

En el plano de los resultados de la política de tierras del gobierno autoritario, el estudio de Cuesta et al., (2017) da cuenta de la magnitud de los efectos a nivel nacional. De esta manera, los autores elaboran el Índice de Intensidad, el cual permite identificar la proporción de tierra que habría participado tanto en la Reforma Agraria como en la contrarreforma², respecto al total de superficie comunal. Los resultados muestran que en las regiones de Atacama, Maule, Araucanía y Metropolitana se revirtió más del 60% de las expropiaciones iniciales de tierra. Es decir, solo el 40% de la tierra que ingresó al proceso de Reforma Agraria, durante el gobierno militar fue distribuida en pequeños propietarios, subastada o transferida a organismos del Estado. Con este propósito, los mecanismos utilizados con estos efectos fueron: a) la revocación de expropiaciones o renegociación cuando el propietario original sostenía que el proceso fue ilegal, b) distribución de propiedad entre campesinos que habían sido beneficiados originalmente por la reforma, c) transferencia de tierras expropiadas a instituciones estatales, d) subasta a la mejor oferta y e) devolución a los antiguos propietarios.

De lo expuesto, se desprende que la política de tierras del gobierno cívico-militar cumplió los objetivos iniciales que implicaban dinamizar el mercado de tierras, así

² Los autores utilizan esta definición para describir la serie de normas y acciones implementadas por la dictadura entre 1973-1989 en torno a la ley de Reforma Agraria.

como la promoción de una estructura social de carácter empresarial en la agricultura. Como ha señalado Kay (1981), esto permitió la consolidación de una política estructural que favorecía sistemáticamente los sectores agroexportadores, los cuales contaban con mayor capital y capacidad tecnológica. Se aprecia entonces un tránsito desde una economía política vinculada a la familia campesina y el derecho de propiedad comunitario, hacia una modernización capitalista basada en el mercado de tierras y la gestión empresarial de las explotaciones.

4. Interacciones de la política de tierras a partir de la concentración y subdivisión de la propiedad rural en Chile.

El análisis se llevó a cabo, en primer lugar, evaluando el nivel de intensidad de la regulación de la propiedad en Chile, cuestión que permitió caracterizar la situación del país, en relación con Europa. Luego, para identificar las dinámicas de concentración de la propiedad, se utilizaron métricas de desigualdad del comportamiento de las explotaciones de más de 1000 hectáreas, el índice de Gini y la proporción 1%-99%. Finalmente, en lo vinculado al proceso de subdivisión predial, se analizará el comportamiento de las explotaciones de 0,5 hectáreas utilizando cartografía de los predios rurales disponibles en CIREN. Cabe señalar que para el cálculo de las métricas de desigualdad se utilizó la información contenida en los Censos Agrícolas y Forestales de 1955, 1976, 1997 y 2007.

4.1. Intensidad regulatoria del sistema de tenencia de la tierra en Chile

La forma en la cual se administra, gestiona y enajena la tierra depende de una estructura jurídica denominada sistema de tenencia. De esta manera, los países disponen de formas legales que determinan los grados de libertad y regulación con que cuentan los propietarios para operar en el mercado de la tierra, lo cual a la postre se vincula con dinámicas de tierras como la concentración o atomización.

Para conocer en que situación se encuentra la legislación Chile, en relación a los marcos jurídicos europeos, se utilizó el estudio de Swinnen et al., (2014), quienes proponen un modelo para estimar el Índice de Regulación de la Tierra (IRT)³ a partir de la ponderación de 15 variables clasificadas en los siguientes criterios: a) Medidas para proteger la tenencia, b) Medidas para proteger al cultivador propietario, c) Medidas para proteger a los dueños no rurales y d) Medidas para prevenir la fragmentación. De esta manera los resultados por país se obtienen en base a la ponderación de las regulaciones relacionadas con cada indicador. Para ello, se evalúa cada criterio con 0 si no hay norma que lo regule y 1 si existe. De esta manera, el puntaje máximo que podría obtener un país es de 15 puntos, que corresponde a la suma total de los indicadores. Así, los países con un índice menor tendrán sistemas de tenencia caracterizados por una vinculación más directa con el mercado.

En ese contexto, el promedio del IRT para 22 países europeos es de 3,8 puntos (Tabla 2), donde destaca Francia e Irlanda con el mayor y menor índice respectivamente. Al calcular el indicador para Chile, el resultado es de 3,5 puntos, situándolo por debajo de la media de los países seleccionados. Sin embargo, si miramos con detención la cifra nacional, cerca de un tercio del índice (1 punto) proviene de las medidas para evitar la fragmentación. Si bien el país cuenta con los Decretos N°3262 y 3516 de 1980 que establecen el límite de 0,5 hectáreas para la subdivisión de terrenos rurales, previa autorización del SAG, estas no han sido del todo eficientes en controlar el proceso de fragmentación, ya que según Arriaza, Molina, Fuentes, Truffello, & Puig (2020), para el periodo 2002-2017, existe una expansión progresiva de este tipo de terrenos, donde la región Metropolitana alcanza un 369,3% de crecimiento, mientras que en los casos regionales el fenómeno aumenta en un 820,6%.

Lo anterior, refiere a un potencial impacto medioambiental producto de la ausencia de servicios básicos, así como una pérdida sostenida del suelo agrícola, el

³ Siglas en inglés: LRI, Land Regulation Index

patrimonio biocultural y la sustentabilidad. Según lo anterior, el sistema de tenencia chileno priorizaría una participación del mercado en las dinámicas territoriales. La ausencia de restricciones, límites, salvaguardas o gobernanzas participativas de los medios rurales darían cuenta de esta situación.

Tabla 2
Índice de Regulación Sobre la Tierra

País	Medidas				Índice Total de Regulación sobre la tierra
	Medidas para proteger la tenencia (TPI)	Medidas para proteger al cultivador propietario / Índice de protección del propietario (OPI)	Medidas para proteger a los dueños no rurales	Medidas para prevenir la fragmentación	
Francia	5	3	1	0	9
Hungría	1	5	1	1	8
Polonia	1	3,5	1	1	6,5
Holanda	5	0	0	1	6
Eslovaquia	2	1	1	2	6
Austria	2,5	2	1	0	5,5
Bélgica	5	0	0	0	5
Italia	3	1	0	1	5
Eslovenia	3	1	0	1	5
Lituania	1	1,75	0	2	4,75
Promedio	1,7	1,1	0,4	0,6	3,8
Chile	2,5	0	0	1	3,5
Letonia	1	2,5	0	0	3,5

Dinamarca	0	2	1	0	3
Suecia	2	0	1	0	3
Republica Checa	0,5	0	1	1	2,5
Portugal		1	0	1	2
Alemania	0,5	0	0	1	1,5
Rumania	1	0,5	0	0	1,5
Finlandia	0	0,25	1	0	1,25
Inglaterra	0,5	0	0	0	0,5
Grecia	0	0,25	0	0	0,25
Irlanda	0	0	0	0	0

Nota: El cálculo para Chile se realiza en base a las normas contenidas en el Código Civil y normas complementarias.

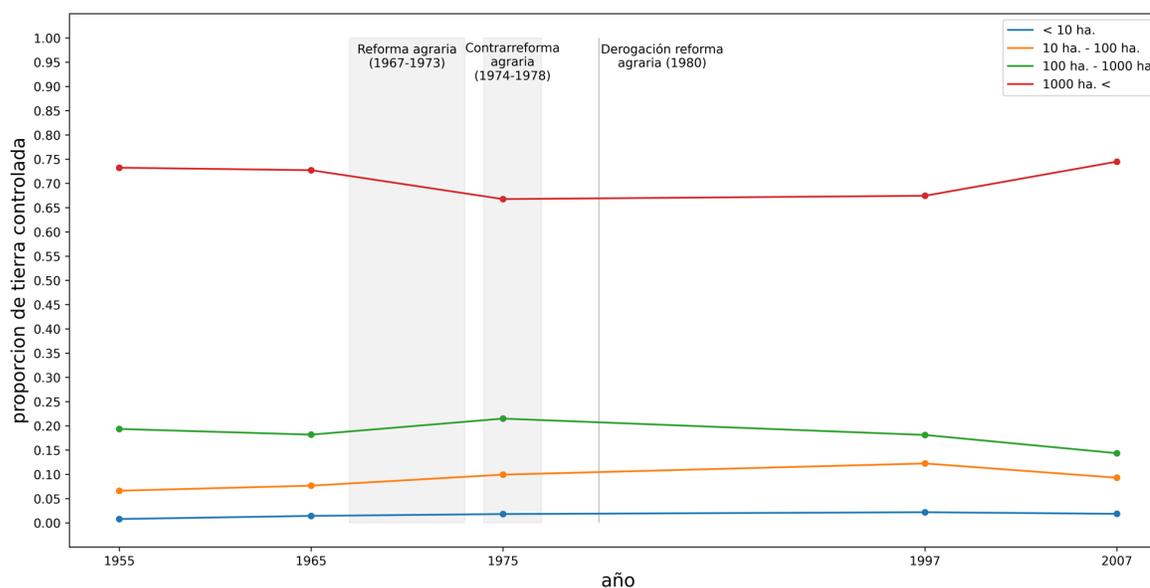
Fuente: Los datos para Chile se calculan en base a la existencia de normas nacionales. El resto de los países se obtiene del trabajo de Swinnen et al., (2014)

4.2. La concentración de la tierra en Chile.

El siguiente apartado describe y analiza, el desarrollo histórico de los niveles de concentración de la propiedad rural en Chile. Dada la heterogeneidad de las dinámicas territoriales como productivas, se utilizaron métricas de desigualdad que permitieran analizar el fenómeno desde sus diversos componentes. De esta manera, primero se calculó la cantidad de tierra que controlan las explotaciones de más de 1000 hectáreas, para luego describir la proporción de superficie que mantiene el 1% de las explotaciones más grandes, versus el restante 99%, esto con el objetivo de caracterizar el comportamiento de la desigualdad en sus extremos. Finalmente se obtuvo el índice de Gini de distribución de tierras a nivel nacional y comunal.

4.2.1. Las explotaciones de más de 1000 hectáreas.

Para la estimación de este indicador se calculó la cantidad de tierra que han controlado del total nacional, las explotaciones de más de 1000 hectáreas entre 1955 y 2007. Se utilizó este rango como base de comparación, dado que el Censo Agrícola y Forestal de 1955 lo estableció como el rango que agrupaba las explotaciones de mayor tamaño. De esta manera, se replicó este parámetro en el resto de los Censos Agrícolas y Forestales, tal como lo expone la Figura 1.



Fuente: Elaboración Propia en base a los Censos Agrícolas y Forestales de 1955, 1965, 1975, 1997 y 2007.

Figura 1

Proporción de tierra agrícola controlada por tamaño de explotación

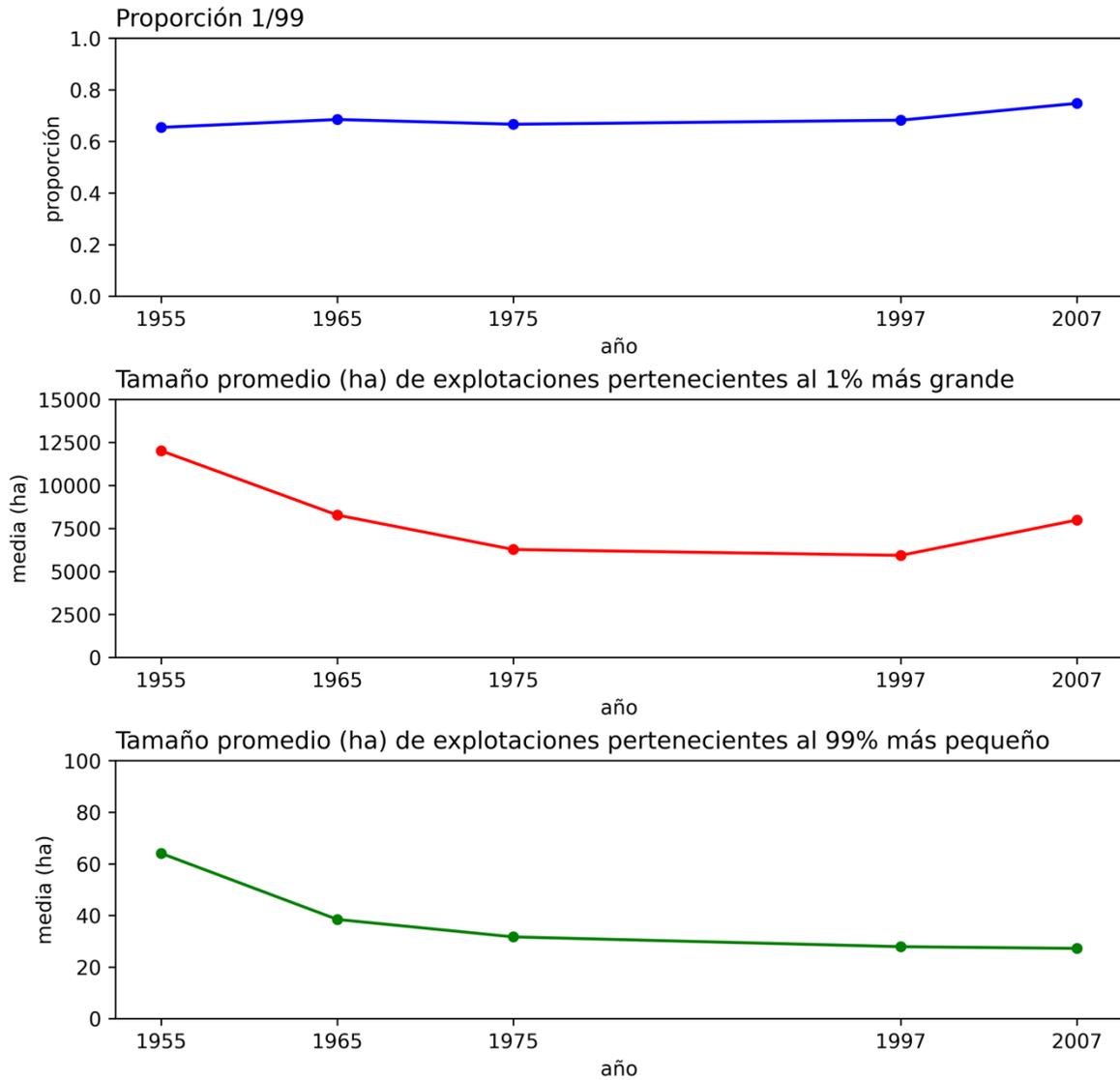
Se observa que el año 1955 las explotaciones de más de 1000 hectáreas controlaban el 73% de la tierra, situación que se mantiene prácticamente inalterable hasta 1962. Sin embargo, para 1975 se disminuye al 66%, lo cual podría atribuirse al desarrollo de la Reforma Agraria en las grandes explotaciones ya que esta se implementó entre 1967 y 1973. Hasta 1997, no se realizaron Censos Agrícolas, de

ahí que la figura muestre cierta estabilidad, sin embargo cambia sostenidamente para 2007, donde las explotaciones mayores a 1000 hectáreas aumentan hasta controlar el 74% de la tierra, derivando en una situación similar a la de 1955.

Si bien el rango no permite establecer con mayor precisión el comportamiento de las grandes explotaciones, si presenta indicios respecto a la trayectoria histórica de la concentración de la tierra, la cual habría variado relativamente poco en más de medio siglo.

4.2.2. Cálculo de la proporción 1-99.

A través de este indicador se estimó la cantidad de tierra que controla el 1% de las explotaciones de mayor tamaño en relación con el restante 99%. Esta métrica analiza de forma más precisa y sensible la trayectoria de explotaciones mayores al rango de 1000 hectáreas consideradas anteriormente. La disposición de los datos investigados permitió el cálculo solo para los Censos Agrícolas de 1955, 1975 y 2007, lo cual según la Figura 2 confirma un aumento de un 14% respecto a la cantidad de tierra que controla el 1% para los años 1975 y 2007, esto es ratificado en cuanto el promedio de las explotaciones de este grupo aumenta en casi 4000 hectáreas hacia 2007, mientras que las explotaciones del 99% restante se mantienen estables en el tiempo.

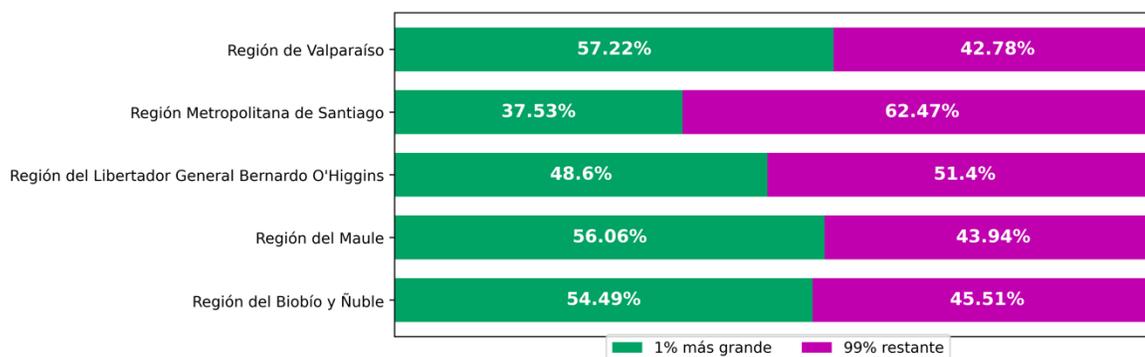


Fuente: Elaboración propia en base a los Censos Agrícolas y Forestales de 1955, 1965, 1975, 1997 y 2007.

Figura 2

Trayectoria histórica de la Proporción 1-99 y tamaño promedio explotaciones

Dada la heterogeneidad productiva de Chile, el análisis requiere focalizarse en aquellas zonas con mayor presencia productiva vinculada al rubro silvoagropecuario. Este sería el caso de las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Ñuble y Biobío, las cuales corresponden al 70% del PIB Silvoagropecuario (ODEPA, 2019) de Chile. De acuerdo con la figura 3, en estas regiones la proporción de tierras que maneja el 1% de las explotaciones mayores es el 55,1%, siendo su tamaño promedio de 2.564 hectáreas, mientras que para el restante 99% el promedio son 19,4 hectáreas. Estos antecedentes permiten identificar una consolidación del proceso de concentración hacia 2007, tanto a nivel nacional, como específicamente en las zonas mencionadas, donde aproximadamente 2.700 explotaciones correspondientes al 1%, son dueñas de más de la mitad de la tierra.



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Agrícola y Forestal 2007

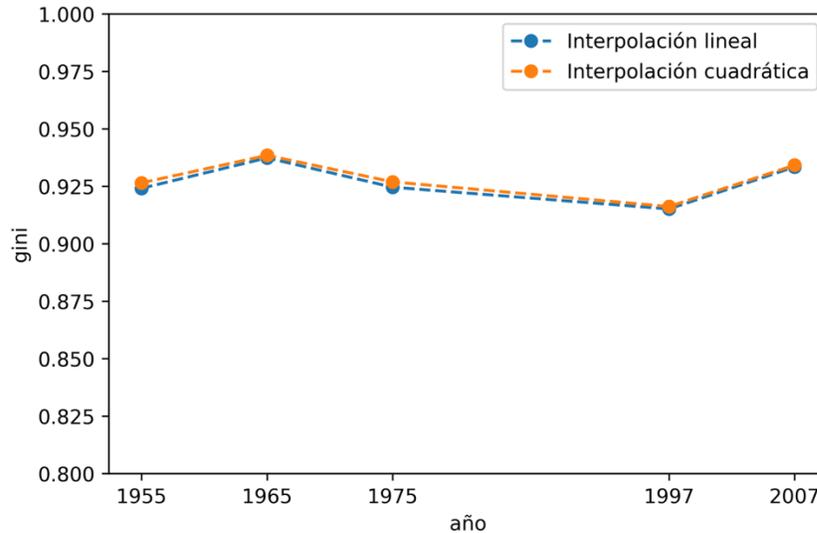
Figura 3

Porcentaje de tierra que maneja el 1 y 99% de las explotaciones, regiones seleccionadas

4.2.3. Estimación del índice de Gini de concentración de la tierra.

A partir de este coeficiente se pudo analizar de otra manera la trayectoria de la concentración de la tierra entre 1955 y 2007. Para ello, fue necesario procesar la información según el formato establecido por el Censo Agrícola y Forestal de 1955. Esta arquitectura de datos se encontraba organizada mediante rangos, con lo cual hacía imposible controlar por tipo de uso de suelo y condición jurídica del dueño. Dada esas condiciones, se procedió a estimar el índice de Gini de concentración de tierras en función de los rangos contenidos en el Censo Agrícola y Forestal de 1955.

Al respecto, la Figura 4 muestra la evolución del índice para el periodo 1955-2007, el cual estaría caracterizado por coeficientes superiores a 0.91. A su vez, es posible detectar una disminución entre 1965 y 1975, pasando de 0.93 a 0.92, lo cual podría estar influenciado por el impacto de la Reforma Agraria. Sin embargo, ya implementada la política de tierras del régimen el indicador disminuye nuevamente hacia 1997, llegando al 0.91. Finalmente, la mayor alza detectada se encuentra en 2007, cuando el índice alcanza los 0.93, situando a Chile, junto a Paraguay, como los países líderes en este indicador para América Latina (OXFAM, 2016). Dada las limitantes señaladas, en orden a no poder controlar por el uso de suelo, el indicador estaría compuesto por bosques, matorrales, infraestructura y terrenos estériles, lo cual estaría influyendo en las dinámicas históricas detectadas. Sin embargo, desde una mirada estructural, el fenómeno de concentración territorial se encuentra presente en alta proporción durante todo el periodo analizado.



Fuente: Elaboración propia en base a los Censos Agrícolas y Forestales de 1955, 1965, 1975, 1997 y 2007.

Figura 4

Trayectoria histórica del Coeficiente de Gini de Concentración de tierras

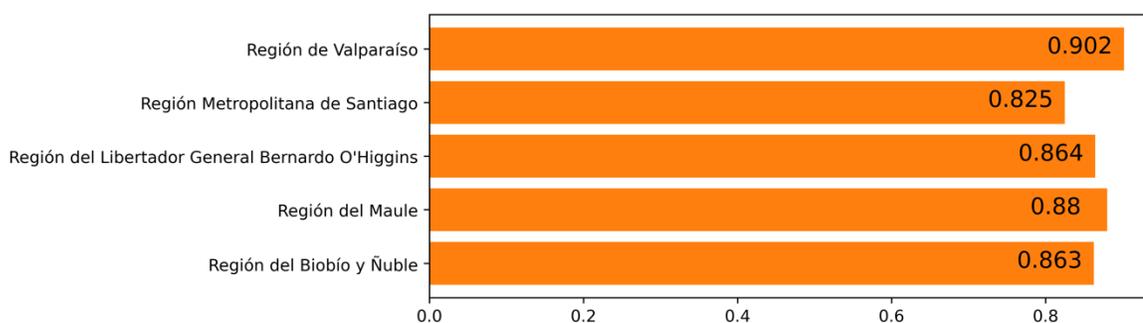
Considerando las ventajas que ofrecía el Censo Agrícola y Forestal del 2007, en orden a poder analizar las explotaciones a nivel individual, se realizaron estimaciones que permitieran describir con mayor precisión las dinámicas de concentración territorial. Para ello, un primer asunto fue seleccionar las regiones en base a su aporte al PIB silvoagropecuario.

De esta manera, fueron identificadas las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Ñuble y Biobío, las cuales aportan más del 70% del PIB. Luego, se consideró como superficie total de la explotación el suelo destinado a: cultivos anuales y permanentes, forrajeras permanentes y de rotación, praderas mejoradas, praderas naturales, barbecho-descanso y plantaciones forestales, no se incluyéndose aquellas destinadas a bosque nativo, matorrales, infraestructura, terrenos estériles y otros no aprovechables.

Por otra parte, solo las condiciones jurídicas de: productor individual, sucesiones y sociedades de hecho sin contrato legal, productor comunero en goce individual,

sociedades anónimas y de responsabilidad limitada, otras sociedades con contrato legal y comunidades agrícolas históricas fueron parte del análisis, obviando de esta forma a las instituciones fiscales y las comunidades indígenas.

A partir de esta selección de antecedentes, se procedió a estimar las métricas de desigualdad para las regiones seleccionadas. De esta manera, el promedio del índice de Gini de Concentración de tierra para las regiones seleccionadas es de 0.86, lo cual ratifica una alta presencia de este tipo de fenómeno, según lo observado en la Figura 5.



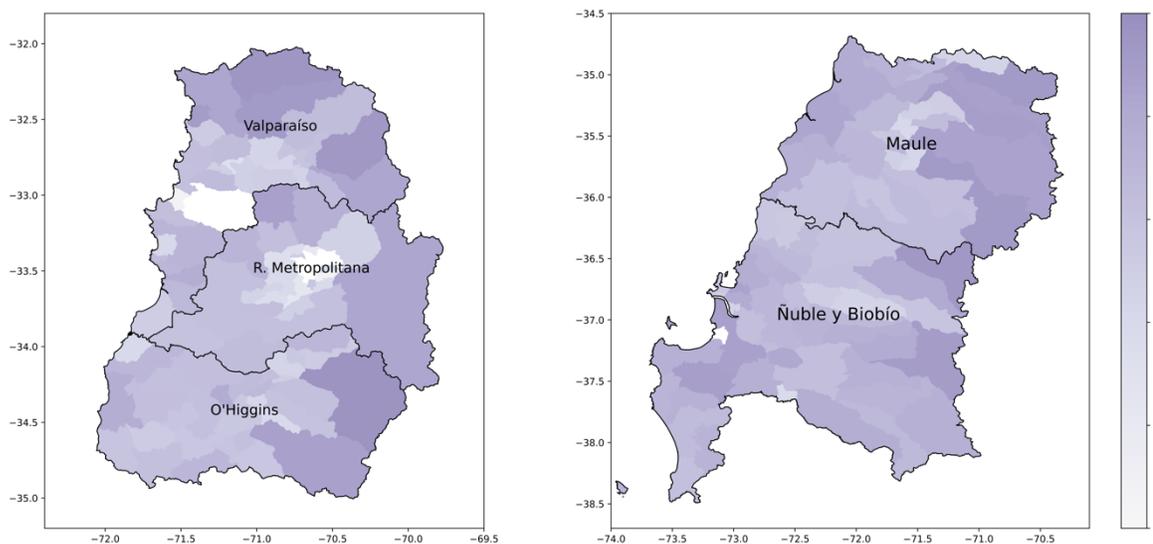
Fuente: Elaboración propia en base al Censo Agrícola y Forestal 2007.

Figura 5

Índice de Gini Concentración de Tierra, regiones seleccionadas

A nivel territorial, el análisis permitió distinguir los niveles de concentración de la tierra en cada una de las comunas de las regiones seleccionadas. De esta manera, aquellas con un color púrpura más oscuro representarían aquellas con una presencia mayor de concentración.

Así, y tal como se muestra en la Figura 6, la concentración se distribuiría de forma heterogénea, existiendo una leve tendencia a focalizarse en los sectores cordilleranos. Con el objetivo de caracterizar este comportamiento, se realizó una correlación entre el coeficiente de Gini y el uso de suelo. Esto permitió identificar que la concentración estaría positivamente relacionada con la existencia de plantaciones forestales, mientras que negativamente con explotaciones de suelos destinados a cultivos y forrajeras.

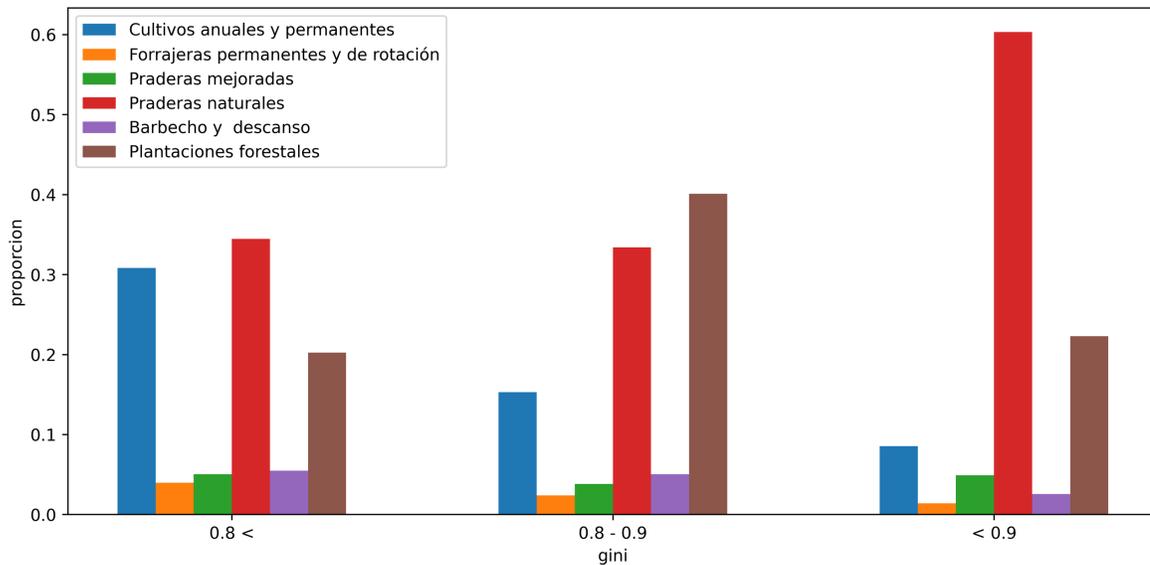


Fuente: Elaboración propia en base al Censo Agrícola y Forestal 2007.

Figura 6

Índice de Gini para comunas de las regiones seleccionadas

A partir de la distribución del índice de Gini en las regiones analizadas, se construyeron tres categorías para identificar a las comunas. La primera categoría agrupó comunas con un coeficiente de gini de concentración entre 0 a 0.8 las cuales correspondían al 34% total de comunas de las regiones seleccionadas; en el segundo grupo se encuentran comunas con un coeficiente entre 0.81 a 0.9, las cuales representan al 48% y finalmente en la tercera categoría estarían aquellas con un coeficiente entre 0.9 a 1, correspondientes al 13% de las comunas. Con estos antecedentes, fue posible analizar la relación de la concentración de la tierra a nivel comunal y el tipo de uso de suelo. Según lo observado en Figura 7, en aquellas comunas con menor concentración, el uso de suelo estaría relacionado con cultivos anuales y praderas naturales. Situación que cambia en aquellas comunas con un coeficiente de Gini mayor a 0.9, las cuales estarían caracterizadas por la existencia de praderas naturales y una participación extensiva del rubro forestal, mientras que una mínima cantidad de tierra destinada a cultivos.



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Agrícola y Forestal 2007.

Figura 7

Uso de suelo para comunas en regiones seleccionadas, según categoría de Gini

4.3. La Subdivisión de la propiedad rural en Chile

La presente investigación analiza el comportamiento de las explotaciones en base a las categorías o rangos que los Censos Agrícolas y Forestales utilizan para exponer su información. De esta manera, se prioriza un análisis basado exclusivamente en la composición territorial, dado que el objetivo es conocer las dinámicas de la propiedad tanto a nivel histórico, como aquellas interacciones más recientes. Al respecto, el comportamiento de aquellas explotaciones menores a 5 hectáreas entre 1955 y 2007 se mantiene estable en torno al 43,2% del total de las explotaciones, controlando un promedio del 0,7% del total de la superficie nacional. Es decir, este tipo de propiedades históricamente representa cerca de la mitad de las explotaciones del país, lo cual confirmaría la importancia de la Agricultura Familiar Campesina.

Al igual que el apartado anterior, la arquitectura de los datos reportados por el Censo Agrícola y Forestal 2007, permite llevar a cabo un análisis más específico respecto a la interacción de este tipo de explotaciones con variables relacionadas. Con este objetivo, se mantuvo el análisis de las regiones que aportaran más del 70% del PIB silvoagropecuario (Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Biobío y Ñuble). Cabe destacar que, para estas regiones el 52% de las explotaciones tiene menos de 5 hectáreas.

4.3.1. Tenencia de la tierra y expansión de las parcelas de agrado

La existencia de un gran número de explotaciones con baja superficie plantea interrogantes vinculadas a la sostenibilidad del modelo de desarrollo rural chileno. Primero, porque este tipo de explotaciones tienen un bajo acceso a capital y tecnología (Echenique y Romero, 2009), mientras que en segundo término, el encadenamiento a la agroexportación se lleva a cabo bajo una asimetría de poder económico que debilita su capacidad de negociación.

En este contexto, es necesario analizar desarrollo de la subdivisión predial más radical, denominado "parcelas de agrado". Este tipo de explotación surge al amparo del Decreto N°3.516 de 1980, el cual permitió la subdivisión en predios de hasta 0,5 hectáreas, previa autorización del Servicio Agrícola y Ganadero, entidad que certifica la existencia solo de requisitos formales. Es decir, el Estado no realiza ningún tipo de análisis técnico respecto a la protección de los ecosistemas rurales ni al mantenimiento de la tierra con destinación agrícola. Este tipo de subdivisión plantea cuestiones vinculadas al sistema de tenencia, los límites al derecho de propiedad, la soberanía alimentaria y las condiciones estructurales diseñadas para el desarrollo rural.

Este apartado pone el foco nuevamente en las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule y Biobío, ya que interesa analizar las interacciones

que tendría esta mecánica de subdivisión sobre aquellas regiones que aportan más del 70% del PIB silvoagropecuario (ODEPA, 2019).

Para este tipo de análisis se utiliza la cartografía de propiedades rurales disponibles en CIREN⁴. A partir de estas se identifican aquellas propiedades rurales con una superficie total entre 0,4 y 0,6 hectáreas con rol en formato válido, para un periodo determinado según la disponibilidad de cartografía, los cuales podrán variar entre 1991 y 2016 para cada región. Se dispuso este rango, dado que al calcular la superficie, ningún predio registraba exactamente las 0,5 hectáreas producto de la inexactitud de los polígonos.

Si se analiza la distribución de los predios menores a 1 hectárea, a inicios de la década del dos mil su distribución es relativamente simétrica en términos de superficie, donde los predios de 0,5 hectáreas correspondían al 28,5%. Esto cambia fuertemente para el periodo 2014-2016, donde este tipo de explotaciones menores pasa a concentrar el 43,3% de los predios de menos de 1 hectárea.

A nivel de comportamiento regional, en la Figura 8 se puede apreciar que para la región del Maule entre 2001 y 2014 este tipo de predios presenta un crecimiento del 703%, en Biobío – Ñuble se expande en un 1.687%, mientras que en la región Metropolitana, en el periodo 1997-2017, aumentaron en un 395%. Este tipo de avance sostenido y expansivo sobre zonas de producción agrícola ejemplifica los efectos de un marco jurídico diseñado por el régimen militar y sin modificaciones estructurales hasta la fecha.

El crecimiento de este tipo de propiedades podría catalogarse como inorgánico, desregulado y crítico. Primero, porque su desarrollo no ha comprendido bajo ningún régimen de planificación territorial estratégico, por el contrario, se podría señalar que ha sido el mercado inmobiliario quien ha influenciado mayoritariamente su

⁴ Para las regiones señaladas existían mapas entre 1997 y 2016.

crecimiento. En segundo término, la desregulación no tiene que ver con la existencia de una norma, sino con el contenido de esta.

Al respecto, el Decreto N°3.516 de 1980, no genera restricciones de gran escala, sino que construye el marco jurídico para la operatividad de un mercado desregulado. Un ejemplo de esto es el proceso de aprobación técnica que debe realizar el SAG, previo a la creación de la explotación. La resolución exenta N°3904/2019, que regula este procedimiento, se encarga exclusivamente de fiscalizar el cumplimiento formal de las condiciones establecidas en la ley, es decir, sobre la existencia de planos, deslindes y saneamiento de los títulos, entre otras. No se requieren estudios de impacto ambiental, análisis sobre la afectación potencial de ecosistemas, ni tampoco se ponderan variables relacionadas con la pérdida de suelo agrícola y la seguridad alimentaria.

Esto último, deriva en un escenario crítico, caracterizado por una presión económica al estado para la provisión y aseguramiento de servicios básicos⁵ para este tipo de predios, así como por la urgencia de abordar este fenómeno mediante instrumentos de política, vigentes como el Servicio de Evaluación Estratégica (Decreto N°32, 2015), dependiente del Ministerio de Medioambiente, el cual tiene por objetivo mejorar el enfoque ambiental de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial, promoviendo el uso del suelo más eficiente, conociendo tempranamente las limitantes territoriales y ambientales.

⁵ Acceso a agua potable y luz eléctrica, por ejemplo.

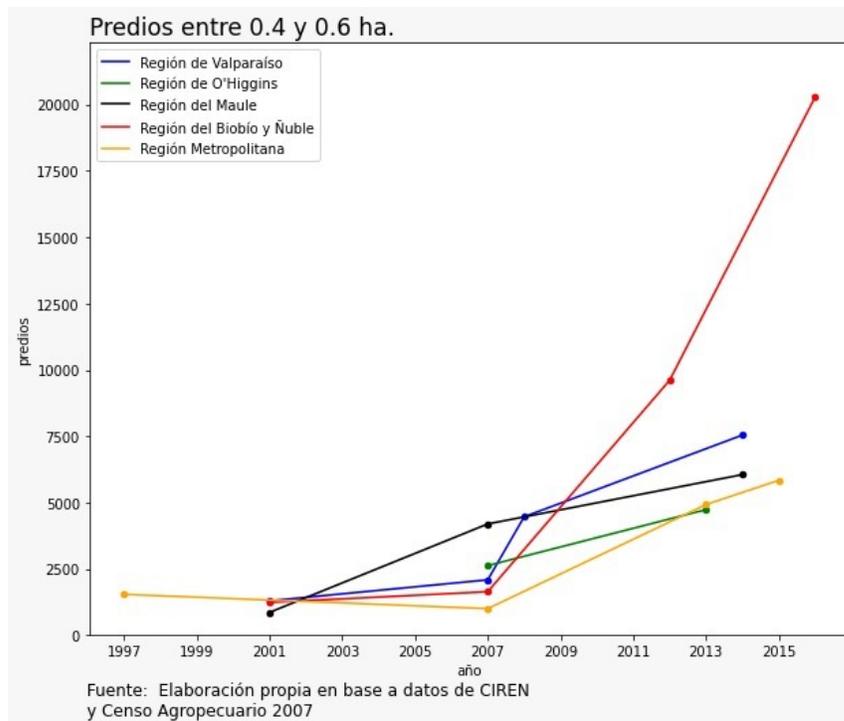
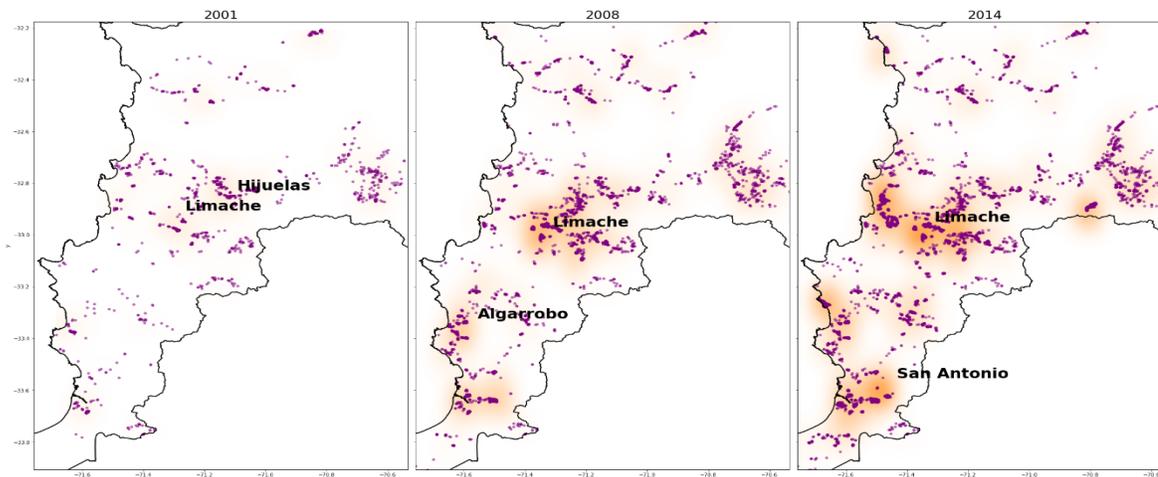


Figura 8

Trayectoria explotaciones 0,4-0,6 hectáreas

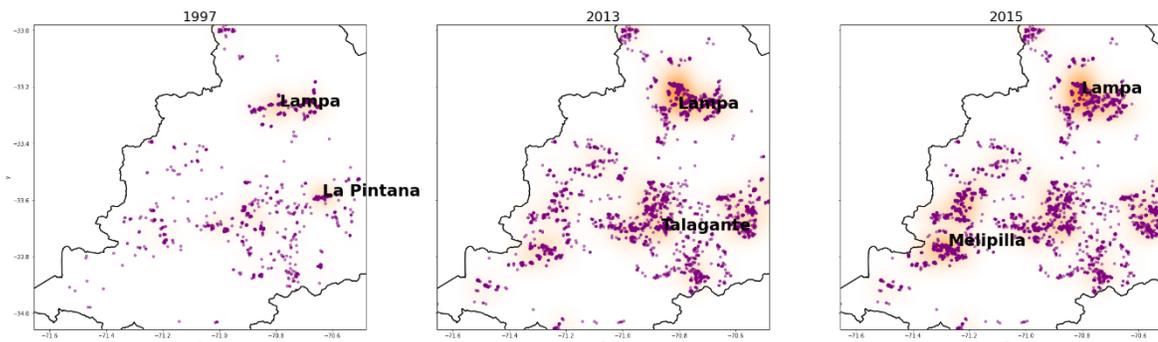
Las Figuras 12, 13, 14 y 15 dan cuenta de la densidad y expansión de esta tipología de subdivisión. En general, para las regiones analizadas, se observa que este tipo de explotaciones se concentran alrededor de centros urbanos, lo cual tendría que ver con el destino habitacional de estas explotaciones así como las alternativas de conectividad que brindaría estas comunas. Lo anterior es consistente con lo señalado por (Arriaza et al., 2020), quienes al analizar las comunas de Coquimbo, Algarrobo, Pucón y Puerto Varas, arriban a conclusiones similares. Cabe destacar que el avance de las parcelas de agrado se hace a expensas de la pérdida de suelo agrícola, lo cual aumenta la magnitud del problema dada la importancia que revisten para la agricultura nacional, las regiones seleccionadas.



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía disponible CIREN

Figura 9

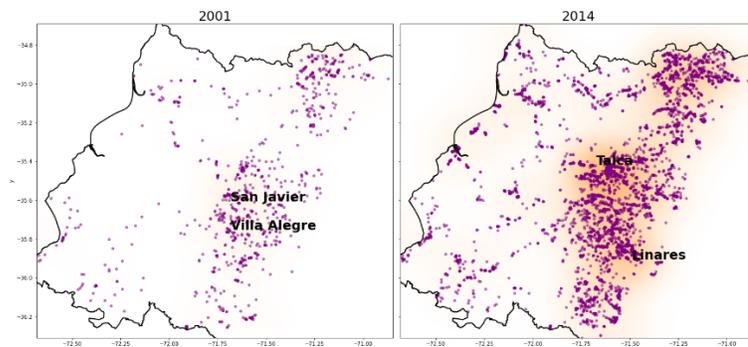
Localización crecimiento explotaciones de 0,5 hectáreas Región de Valparaíso



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía disponible CIREN

Figura 10

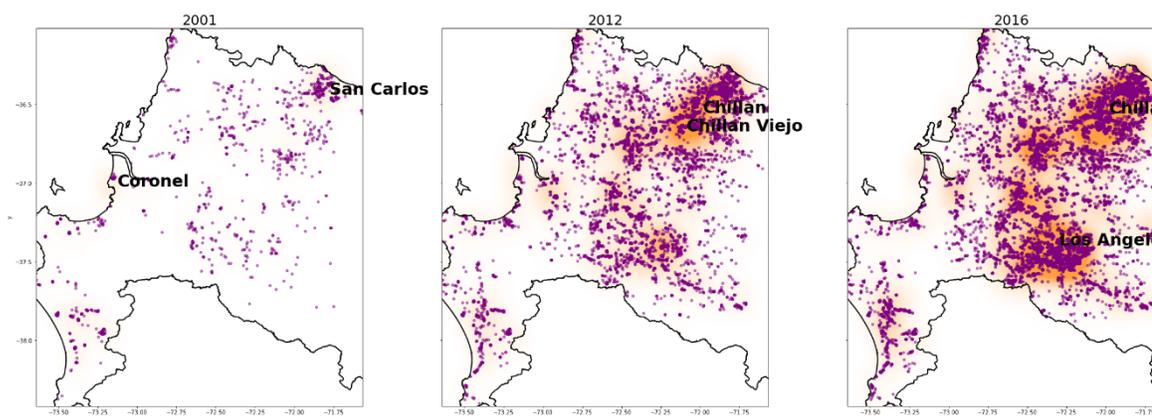
Localización crecimiento explotaciones de 0,5 hectáreas Región Metropolitana



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía disponible CIREN

Figura 11

Localización crecimiento explotaciones de 0,5 hectáreas Región del Maule



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía disponible CIREN

Figura 12

Localización crecimiento explotaciones de 0,5 hectáreas Región del Biobío + Ñuble

Finalmente, fue posible estimar la superficie inicial de los predios que se habrían subdividido bajo esta norma. Para ello, una vez identificadas las explotaciones de 0.5 hectáreas (0.4-0.6) en 4 regiones⁶ en distintos años, se procedió a identificar aquellos predios que aparecían para los últimos periodos disponibles en cada región, lo cual permitió posteriormente revisar si estos se

⁶ La Región de O'Higgins cuenta con un mapa solo para el año 2001, lo cual impidió poder considerarla en el análisis. Mientras que en Biobío se comprende la actual región de Ñuble.

encontraban en periodos anteriores. Con este procedimiento, se filtraron solo aquellas explotaciones que aparecían solo para el último periodo, las cuales totalizaron 36.748. A estas explotaciones se les calculó un centroide para identificar su posición, la cual se extrapoló al periodo más antiguo disponible, lo que en definitiva implicó la posibilidad de medir el predio original. A partir de esto, se calculó cuanta superficie fue subdividida. Finalmente se conservaron para el análisis aquellas que hubieran parcelado como mínimo el 1% de su superficie total original, de modo tal de controlar errores surgidos a partir de las escalas de cada cartografía.

Los resultados señalan que en la región de Maule, el 50% de las parcelas originales tiene en promedio 15 hectáreas, mientras para el 75% de los datos, estas tendrían 31 hectáreas. Por otra parte, en la Región del Biobío, la mitad de las parcelas de agrado provendrían de parcelas de 33,6 hectáreas, mientras que en la región metropolitana provendrían de explotaciones de 16 hectáreas. Un resultado distinto registra la región del Valparaíso, donde el 50% de este tipo de explotaciones proviene de predios de 70 hectáreas.

Estos antecedentes se vinculan directamente con el fenómeno de la concentración de la propiedad Chile, medido mediante el coeficiente de Gini. Esto por cuanto, dada la forma de calcular este indicador, la subdivisión de predios influiría en la consolidación o aumento de este índice. Es decir, sin un mecanismo jurídico que limite la expansión de este tipo de explotación, es altamente improbable esperar una disminución del índice de Gini sino todo lo contrario, tendería a aumentar.

5. Conclusiones y Recomendaciones

Se estima que el proyecto de transformación estructural propuesto por la Reforma Agraria fue desdibujado por el régimen militar, específicamente en sus elementos centrales vinculados al rol de las familias campesinas en el desarrollo rural. La promoción de una clase agroexportadora y un modelo de tenencia caracterizado por la ausencia de controles y normas sobre las dinámicas de la propiedad no tan solo

habrían sido las características de la política agraria de la dictadura, sino que se consolidaron bajo los gobiernos democráticos.

Las estimaciones calculadas permiten señalar que la trayectoria de las dinámicas de tierras estaría caracterizada históricamente por la presencia de altos niveles de concentración y subdivisión de la propiedad, exceptuando el periodo 1967-1973. Sin embargo, estos fenómenos se habrían intensificado la última década, manteniendo una presencia transversal a nivel nacional, pero con distinta intensidad. Al respecto, el proceso de subdivisión de pequeñas explotaciones detectado estaría vinculado a los altos niveles de concentración de la tierra reportados por el índice de Gini.

Se observa un crecimiento inorgánico, desregulado y crítico de las parcelas de 0,5 hectáreas en aquellas regiones fundamentales para el desarrollo silvoagropecuario del país. La pérdida irreparable de tierra con destinación productiva podría poner en peligro la seguridad alimentaria del país y la sustentabilidad ambiental.

Esto último incentiva una reflexión entorno al rol jugarán las pequeñas explotaciones en el esquema agroproductivo chileno, a partir de las observaciones y documentación aportada. Al respecto, recientemente el gobierno de Chile ha publicado la Política de Desarrollo Rural (PNDR, 2019). La cual señala entre sus objetivos la necesidad de otorgar un marco de lineamientos comunes para la coordinación de actores y variables que inciden en el desarrollo rural. La idea sería transitar hacia “el despliegue gradual, sostenido y ordenado de un nuevo paradigma rural moderno” (PNDR, p.5 2019), basado en la competitividad de las áreas rurales, valorización de los bienes y explotación de los recursos, donde las herramientas utilizadas pasarán de los subsidios a la inversión OCDE (2014).

Si bien la política considera la existencia de brechas socioeconómicas entre lo urbano y lo rural, no menciona las dinámicas de la tierra rural, ni tampoco el sistema de tenencia de la propiedad como parte del diagnóstico. Es decir, los fenómenos de concentración y subdivisión de la tierra observados y documentados, no han sido

considerados como criterios geográficos y económicos para la elaboración de la PNDR, optándose finalmente por el desarrollo de un paradigma anclado en la competitividad y la inversión.

Esto último no es el problema, sino la mirada homogénea a nivel territorial que define los objetivos de la política. Al respecto, el presente trabajo ha aportado antecedentes que refuerzan la heterogeneidad capitalista de la ruralidad chilena, caracterizada por la existencia de pocas explotaciones con miles de hectáreas bajo su propiedad y cientos de pequeñas explotaciones con un bajo acceso a la tierra.

Dado lo anterior, parece pertinente redefinir las características del sistema de tenencia, estableciendo un límite estratégico a la cantidad de tierra por explotación, así como aumentar el tamaño mínimo de subdivisión de predios rurales, buscando con ello mitigar los efectos agroclimáticos de las parcelaciones. Para ello resulta urgente vincular las dinámicas de tierra con los instrumentos medioambientales con los que cuenta la legislación nacional, tales como el sistema de evaluación de impacto o la evaluación ambiental estratégica.

6. Bibliografía

- Arriaza, R., Molina, S., Fuentes, L., Truffello, R., & Puig, I. (2020). *Parcelas de Agrado desde la perspectiva censal y territorial: Casos Regionales*. Santiago de Chile.
- Bellisario, A. (2009). La cuestión de la tierra y la transición chilena al capitalismo agrario. *Problemas Del Desarrollo*, 40(156), 173–192. Retrieved from <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v40n156/v40n156a9.pdf>
- Bengoa, J. (1983). *El campesinado chileno después de la Reforma Agraria*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Bengoa, J. (2017). La vía chilena al “sobre” capitalismo agrario. *Anales de La Universidad de Chile*, 0(12). <https://doi.org/10.5354/0717-8883.2017.47176>
- Bivar, V. (2019). Agricultural high modernism and land reform in postwar France. *Agricultural History*, 93(4), 636–655. <https://doi.org/10.3098/ah.2019.093.4.636>
- Chonchol, J. (1976). *La reforma agraria en Chile (1964-1973)*. *El Trimestre Económico* (Vol. 43). Retrieved from <https://about.jstor.org/terms>
- Cuesta, J. I., Gallego, F. A., González, F. A., & Marshall, G. (2017). La Reforma Agraria Chilena: Hechos estilizados a la luz de un nueva base de datos. *Estudios Públicos*, 146(otoño), 7–48. Retrieved from https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20170712/20170712155931/rev146_cuesta.pdf
- Echenique, J. y Romero, L. (2009). *Evolucion de la agricultura familiar en chile en el periodo 1997-2007*. FOA. oficina Regional para America Latina y el Caribe.
- Garrido, J., Guerrero, C., & Valdes, S. (1988). *Historia de la Reforma Agraria en Chile*. (J. Garrido, Ed.) (Editorial). Santiago de Chile.
- Kay, C. (1981). LA POLÍTICA AGRARIA DEL GOBIERNO MILITAR DE CHILE. *El Trimestre Económico*, 48(191), 567–601.
- Kay, C., C., M. P., & Kay, C. (1998). *¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierraEl fin de la reforma agraria en America Latina? El legado de la reforma agraria y*

- el asunto no resuelto de la tierra. Revista Mexicana de Sociología* (Vol. 60).
<https://doi.org/10.2307/3541332>
- Merlet, M. (2007). Land Policies and Agrarian Reforms, 33(November). Retrieved from http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/Merlet_2007_11_Land-Policies-Proposal-Paper_EN-pt.pdf
- Merlet, M. (2019). *Selección de casos significativos de políticas de regulación de mercados de tierras*. Guatemala.
- Molen, P. Van Der, & Österberg, T. (1999). Land Tenure And Land Administration For Social And Economic Development In (Western) Europe. *Un-Fig*, 1–23.
- Moreno, R. (2017). *Sin la reforma agraria no habría sido posible. Memorias de las Reforma Agraria Chilena 1958-1970*. Copygraph.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Nacional, B. C. (1970). *Historia de la LeyNº 16.640 Reforma Agraria*.
- Oxfam. (2016). *Tierra, poder y en américa latina. Oxfam International* (Vol. 01). Retrieved from https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf
- PNDR. Ley Nº 42.647 (2019). Santiago de Chile: Diario Oficial de la República de Chile. Retrieved from www.diarioficial.cl
- Polo, D., & Korovkin, T. (1990). NEO-LIBERALISM IN AGRICULTURE: CAPITALIST MODERNIZATION IN THE CHILEAN COUNTRYSIDE DURING THE PINOCHET YEARS Author(s): *Canadian Association of Latin American and Caribbean Studies*, 15(30), 197–219.
- Swinnen, J., Van Herck, K., & Vranken, L. (2014). *Land market regulations in Europe* (LICOS Discussion Paper No. 354). KU Leuven.
- Swinnen, Johan, Van Herck, K., & Vranken, L. (2016). The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes. *Journal of Development Studies*, 52(2), 186–205.
<https://doi.org/10.1080/00220388.2015.1060318>
- Villela, H. (2019). *Saqueo y exterminio de la clase campesina chilena: La contra reforma agraria del régimen civil y militar, 1973-1976*. (1ed ed.). Santiago de

Chile: LOM Ediciones. Retrieved from <https://lom.cl/0c8a35b5-3281-46fe-a791-d996cb588229/Saqueo-y-extermio-de-la-clase-campesina-chilena.aspx>

Wehrmann, B. (2010). *Governance of land tenure in eastern europe and commonwealth of independent states (CIS)* (No. 16). *Land Tenure*.