Autoritarismo y tenencia de la tierra: Chile 1973-1976

HUGO VILLELA

INTRODUCCIÓN

En este trabajo, nuestro interés central será examinar las transformaciones de la tenencia de la tierra realizadas en el período 1973-1976, como parte del proyecto político del régimen militar. Nos interesa examinar el impacto de tales modificaciones en la estructura social del sector; en las relaciones sociales entre los diversos estratos y, la capacidad que tiene un proyecto autoritario de imponerse como "interés general" de la sociedad.

Dada la magnitud del impacto que han tenido estas modificaciones en cuanto a desarticular las realizaciones de 8 años de Reforma Agraria en el período 1965-1973 y, teniendo en cuenta la importancia que las propias autoridades actuales del agro, han dado a su política de tenencia de la tierra, como instrumento de reordenamiento del sector agrario y de recuperación de los niveles de la producción, creemos adecuado tomar como punto de partida introductorio, el análisis de una situación muy coyuntural, que tiene como virtud mostrar uno de los supuestos principales con que la actual política ha implementado las modificaciones de la estructura de tenencia de la tierra. Tal situación coyuntural es el análisis de la relación entre situación de tenencia de la tierra y comportamiento de la producción en el año agrícola 1975-1976.

Así, en una primera parte, introductoria, realizaremos un examen somero de esta relación. Con ello, no pretendemos ningún tipo de prospectiva, toda vez que no entramos directamente en el proceso productivo: política de créditos, comercialización, asistencia técnica, etcétera.

El partir de esta relación, tiene más bien un carácter introductorio que pretende dos objetivos:

— el primero, asumir un supuesto básico de la política de tenencia de la tierra, compartido entusiastamente por los conductores de la política agraria y por la cúpula dirigente empresarial del agro, y mostrar su debilidad como soporte de una política agraria, al menos en el corto plazo y dentro de la linealidad con que ha sido planteado;

— el segundo, es mostrar un tipo de conceptualización de la realidad que subyace a dicho supuesto. Conceptualización realizada a partir de los intereses de un sector social, pero con pretensiones de erigirse en interpretación de toda la realidad social en orden de definir un proyecto de desarrollo para el sector agrario en su conjunto.

Las interrogantes que surgen del examen de dicha relación, nos llevarán a preguntarnos por el carácter del proyecto del cual la política de tenencia es portador. En este sentido trataremos de centrar nuestro análisis en torno a tres aspectos que creemos que ayudan a contestar nuestra pregunta.

Así, en una segunda parte, examinaremos la racionalidad subyacente a la política de tenencia de la tierra. Tomaremos en cuenta especialmente el discurso de las autoridades del agro en cuanto racionalización manifiesta de las metas deseadas para el sector.

En una tercera parte, nos interesará la descripción de las concretas transformaciones llevadas a cabo durante tres años (1973-1976) de implementación de la política; su impacto en la estructura social a través del surgimiento de nuevos sectores de beneficiarios y de excluidos de la aplicación de la política.

Por último, un cuarto aspecto que nos interesará examinar, será el que vincula el "nuevo orden" impuesto, frente al imperativo de construir un "interés general" que asuma a los diversos actores concurrentes en el sector. Se tratará por tanto, de explorar la capacidad de generar un consenso en torno a un esquema de este tipo y, en esa medida, la capacidad de una conducción política que vaya más allá del puro uso de la fuerza para imponer un conjunto de metas.

De alguna manera se planteará la emergencia de una dialéctica entre el "nuevo orden" y "nuevos niveles de conflicto social" y su significado en cuanto al proyecto global de construir un marco "adecuado" para incentivar la inversión en el sector.

1. TENENCIA DE LA TIERRA Y COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN EN LA COYUNTURA 1975-1976. LA CRISIS DE UN SUPUESTO

No es nuestra intención vincular linealmente la caída de la producción agrícola del año 1975-76 a la nueva estructura de tenencia de la

tierra. Entendemos que existe un conjunto de mediaciones y variables diversas que inciden en el fenómeno. Existen problemas en la política económica general y específicamente un vacío de política respecto a definir el tipo de tratamiento que sea adecuado al sector agrario. Pero tampoco podemos negarnos a establecer alguna relación de causalidad entre el comportamiento de la producción y el marco de creciente concentración de la tierra en el contexto del agro chileno.

El establecer esta relación, no es una originalidad nuestra, sino que es el supuesto de fondo, la motivación operativa y la expectativa más buscada, tanto por los empresarios del sector privado como por los conductores de la política agraria del régimen militar.

“se asegurará la tenencia del sector privado agrícola, que se podrá dedicar con confianza a recuperar y aumentar los niveles de producción mediante el esfuerzo en el trabajo la capitalización y el empleo de tecnología”.¹

“Parece llegado el momento de poner término al proceso de reforma agraria que ya cumplió su objetivo”.

“Si la agricultura debe incorporarse de lleno a una economía de mercado, es evidente que debe imperar la libre comercialización de tierras, pues este factor de capital ha dejado de ser una fuente de poder feudal o político para convertirse en herramienta de producción (. .).”

“La eliminación de las causas de expropiación impuestas por la ley de Reforma Agraria, el derecho de individuos y empresas a poseer la superficie de tierra cultivable que estime adecuada y la libertad de dividir los predios conforme a las exigencias del desarrollo de la agricultura parecen, pues, elementos de una política estable para el sector”.

“Lo sensato es esperar ahora una política estable de desarrollo para la actividad agropecuaria, en que desaparezcan desde luego los factores de limitación o incertidumbre legal y en que a la vez sea posible programar producciones, con las inversiones respectivas, dentro de márgenes de cierta seguridad”.²

Es claro que un período de tres años es un plazo demasiado breve para obtener la redefinición de la actividad agropecuaria deseada por el régimen y la empresa privada; a pesar de ello, estos nuevos actores han insistido en asociar directamente restauración de la propiedad privada de la tierra con aumento de la producción. Nuestro punto de partida pues, será tomar este postulado para examinarlo en su desarrollo coyuntural y preguntarnos por su significación tanto respecto a la realidad inmediata, como a la calidad de los supuestos con que ella es conceptualizada.

¹ *Políticas de Desarrollo Agrario y Rural*, Ministerio de Agricultura, Santiago, 1974, p. 23.

² *El Mercurio*. Edit. 22-Julio 1976.

El examen de esta relación es sólo introductorio y no pretende más que una descripción cuestionadora sobre el significado de diversos aspectos de la política de tenencia dentro del proyecto más general de un régimen autodefinido como autoritario.

Dos situaciones nos ayudaban a precisar la problemática del postulado autoritario que relaciona positivamente restauración de la propiedad privada de la tenencia de la tierra con niveles de producción:³

- la situación de redefinición de la estructura de tenencia como resultado de las transformaciones llevadas a cabo en estos tres años;
- la caída de la producción en el año agrícola 1975-76 dentro del nuevo marco de tenencia que se consolida.

1.1. *El nuevo marco privatizado de la tenencia de la tierra a agosto de 1976*

Entre septiembre de 1973 y agosto de 1976, la política de tenencia de la tierra del régimen actual, ha sido eficiente en desarticular lo realizado en ocho años de Reforma Agraria bajo las administraciones de los presidentes Eduardo Frei y Salvador Allende.

El imperativo de esta política ha consistido en restaurar el predominio económico de un sector, bajo la condición de su modernización; intenta la cooptación de un estrato del sector campesino anteriormente beneficiario de la Reforma Agraria, a través de la asignación de parcelas en propiedad individual; y, marginar a los restantes segmentos de la clase campesina. El impacto de este triple movimiento se ha traducido en un creciente proceso de concentración de la propiedad de la tierra frente a la desconcentración operada durante el proceso de Reforma Agraria.

En el cuadro siguiente (Núm. 1) es posible visualizar las modificaciones de los diversos estratos de tenencia de la tierra a lo largo de los últimos 11 años. Se toma como punto de partida, la situación de tenencia existente en 1965, hito anterior al inicio del proceso de Reforma Agraria; se estima la situación en dos etapas finales de dicho proceso, para luego realizar un corte estimando dicha situación a agosto de 1976, en plena etapa de desarticulación del proceso iniciado anteriormente:

³ Lo interesante de este postulado, no son los supuestos económicos que subyacen como fundamentación más o menos abstracta de una voluntad que reivindica las ventajas de una economía de libre mercado; sino lo que lo hace sugerente es su carácter voluntarístico, que por la vía de la imposición autoritaria, hace tabla rasa de las transformaciones económicas y sociales gestadas en más o menos una década por la Reforma Agraria, y que intenta conseguir un "reordenamiento" cuya contrapartida es la progresiva acumulación de niveles de conflicto social que, en definitiva atentan contra la "estabilidad deseada" para atraer un flujo significativo de inversión extranjera.

CUADRO 1

CHILE. SITUACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA.
ESTIMACIÓN EN 19 PROVINCIAS. COQUIMBO-LLANQUIHUE. AÑOS
1965, 1972, 1973 y 1976

Estratos en HRB.	% PREDIOS				% SUPERFICIE EN HRB			
	1965	1972 (30-VI)	1973	1976 (31-VIII)	1965	1972 (30-VI)	1973	1976 (31-VIII)
Menos de 5	81.4	79.3	79.4	71.4	9.7	9.7	9.7	9.7
5 — 20	11.5	11.3	11.4	20.0	12.7	13.0	13.1	24.9
20 — 40	3.0	3.3	3.3	3.0	9.5	11.6	11.6	11.6
40 — 60	1.3	2.5	2.5	3.0	7.1	14.5	14.5	10.5
60 — 80	0.8	1.6	1.1	1.5	5.7	12.8	10.5	13.3
80 y más	2.0	0.1	0.0	0.1	55.3	2.9	0.0	2.9
Sector reformado	0.0	1.1	2.4	0.0	0.0	35.5	40.6	0.0
En poder de CORA *	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	18.1
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* En poder de la Corporación de la Reforma Agraria.

FUENTE: Christopher Ricker, "Las modificaciones de la Tenencia de la Tierra realizadas por el régimen militar chileno, 1973-1976". Mimeo. Santiago, 1976. p. 128.

Como señala C. Ricker en *op. cit.*, la inclusión de dos categorías distintas: *sector reformado* y *en poder de CORA* para referirse al mismo sector objeto de la Reforma Agraria, obedece a la distinción de dos racionalidades distintas respecto a dicho proceso y que tienen también una diferenciación en el tiempo. Así, la categoría *sector reformado* connota la racionalidad de la Reforma Agraria en el período Frei-Allende (1965-1973) que propendió al traspaso de una base material y de poder al campesino en unidades colectivas de explotación. (No se postula tampoco identidad de políticas en este período). Mientras que la categoría *en poder de CORA* (1973-1976) expresa la racionalidad actual, en la que el destino del recurso tierra es su apropiación privada. *En poder de CORA* es el remanente de tierra que el Estado mantiene mientras realiza las restituciones y asignaciones individuales y que constituye la reserva estatal para la implementación de su política de tenencia de la tierra.

En el análisis del Cuadro Núm. 1 podemos distinguir dos momentos:

- 1) El momento de desconcentración de la propiedad de la tierra, llevado a cabo por la Reforma Agraria en el período 1965-1973 y cuyo contenido se puede sintetizar en los siguientes términos:
  - eliminación de los predios de 80 y más hectáreas de riego básico (HRB)⁴ que constituían el estrato de "latifundio" que abarcaba el 2% de los predios con alrededor del 55% de la superficie en HRB.
  - La eliminación del latifundio y, en general las expropiaciones de predios realizadas bajo las causales de exceso de tamaño o mala explotación, hacen posible un doble proceso:
  - constitución de un "sector campesino reformado" —bajo la fórmula del asentamiento: explotación cooperativa de la tierra— cuya magnitud alcanza al 2.4% del total de los predios y un 40.6% de la superficie total en HRB;
  - fortalecimiento de un sector de capitalismo agrario a partir de dos causas: la primera, la concesión hecha por la Ley de Reforma Agraria⁵ a los propietarios expropiados, de mantener en su poder una parte del predio objeto de expropiación. Esta parte retenida por el propietario denominada "reserva" no podía exceder en tamaño a 40 HRB. En el período de la Reforma Agraria fueron concedidas alrededor de 1,600 reservas.

Otra causa del fortalecimiento de este sector de capitalismo agrario, es el desplazamiento de una parte del "latifundio" —predios de tamaño mayor a 80 HRB— al estrato de inferior tamaño mediante la subdivisión de predios que tuvo lugar entre los años 1965-66, inmediatamente antes de la promulgación de la ley, con el fin de evadir la expropiación por la causal de tamaño. En ese período se alcanzan a subdividir alrededor de 1,500 predios de más de 80 HRB.

⁴ Transcribimos la aclaración del concepto "hectárea de riego básico" hecha en la ley de Reforma Agraria: La hectárea de riego básico es una medida de superficie que la propia ley establece para determinar la propiedad económica y socialmente aceptable en las distintas provincias del país y zonas dentro de cada una de ellas, estableciendo diferentes cabidas, cuando se trata de tierras regadas o de secano. La ley contiene una tabla para convertir las hectáreas corrientes (hectáreas físicas) a hectáreas de riego básicas. Para establecer la tabla de equivalencias se realizó un detenido estudio teniendo en cuenta que los suelos normales de riego en el país eran de las clases 2a. y 3a. de la clasificación internacional, las que se fueron proyectando para las distintas zonas del país teniendo en cuenta factores tales como clima, caminos, posibilidades de mercado, principales productos de la zona y, por supuesto, las distintas calidades de la tierra". Ley 16.640, p. XVIII.

⁵ Nos referimos a la ley 16.640 de Reforma Agraria promulgada en 1967 bajo el gobierno de Frei y que formaliza en gran medida la voluntad política modernizante de la Democracia Cristiana.

Estos dos factores expuestos ayudan a explicar las modificaciones observadas en Cuadro Núm. 1. Así por ejemplo, el estrato comprendido entre las 60-80 HRB en 1965 abarcaba el 0.8% de los predios y el 5.7% de la superficie, en 1972 llega al 1.6% de los predios y al 12.8% de la superficie total en HRB. El estrato entre 40-60 HRB del 1.3% del número de predios y el 7.1% de la superficie en 1965, pasa a extenderse en 1973 al 2.5% de los predios y un 14.5% de la superficie.

Por tanto, grosso modo, en el período de Reforma Agraria 1965-73 se pueden concluir tres movimientos importantes:

- eliminación del latifundio;
- surgimiento de un sector campesino reformado con un peso importante en el sector agrario, alrededor del 41% de la superficie, y
- consolidación de un sector de capitalismo agrario constituido por empresarios privados, en general altamente capitalizados.

2) *El momento de la "restauración-concentración" del recurso tierra entre septiembre de 1973 y agosto de 1976*

En este período la política de tenencia se ha centrado en restituir a sus antiguos propietarios los predios expropiados entre 1965 y 1973 y en asignar parcelas en propiedad individual a campesinos del sector reformado.

De acuerdo a la factibilidad se ha restituido o, el total de los predios (en ese caso se revoca el acuerdo de expropiación) o una parte importante de él, lo que correspondía a la "reserva" patronal. A agosto de 1976 se había devuelto el 61.4% de los predios expropiados y una superficie de alrededor del 25% en HRB del total de la superficie expropiada.

Junto a la medida anterior, han sido asignados en propiedad individual 1,656 predios que han dado origen a más o menos 26,500 parcelas (cifras a agosto de 1976).

Ambos movimientos han repercutido fuertemente en la estructura de tenencia preexistente, señalando una tendencia hacia la concentración de la tierra en el sector de capitalismo agrario bajo la cobertura campesinista de asignar parcelas en forma individual a un estrato campesino. Este proceso de concentración se realiza bajo nuevas condiciones y bajo el ímpetu de una nueva racionalidad.

En el Cuadro Núm. 2 que exponemos, se pueden confrontar las situaciones de tenencia existentes en 1973 y 1976 en 19 provincias.

De la lectura del Cuadro podemos desprender:

- un definido fortalecimiento del sector de capitalismo agrario compuesto por los predios ubicados en los estratos de 40-60 y 60-80 HRB.

Así, debido a las restituciones totales de predios, al tramo entre 60-80 HRB aumenta en más o menos 1,200 predios y en un total de 55,000 HRB; las restituciones parciales de predios o "reservas" vienen a incrementar el estrato entre las 40-60 HRB con alrededor de 2,095 predios con 100,000 HRB; además surge un estrato que a 1973 era ya inexistente, el de los 80 y más HRB estimable en 200 predios con 60,000 HRB que corresponde a devoluciones que han revocado acuerdos anteriores de expropiación.

- Por otra parte, el estrato de pequeños propietarios registra periódicos aumentos con la incorporación a agosto de 1976 de 26,500 parcelas asignadas individualmente y que en promedio no superan las 10 HRB de tamaño. En conjunto ellas constituyen el 8.7% de los predios y el 11.8% de la superficie total en HRB.
- Dado que en 1976 desaparece el denominado "sector reformado", queda una importante superficie en poder del Estado (en poder de la Corporación de la Reforma Agraria) un 1.0% de los predios con el 18.1% de la superficie expropiada y, cuyo destino eventual sería, en parte, pasar al sector de pequeños propietarios a través de la asignación de parcelas y otra parte, entrar al sector privado de capitalismo agrario a través de su incorporación al "mercado de la tierra".

CUADRO 2 *

CHILE. SITUACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA. AGOSTO 1973-AGOSTO 1976. ESTIMACIÓN EN 19 PROVINCIAS
COQUIMBO-LLANQUIHUE

Estratos en HRB	% Núm. predios		% Superficie en HRB	
	1973	1976	1973	1976
Menos de 5	79.4	71.4	9.7	9.7
5 — 20	11.3	20.0	13.1	24.9
20 — 40	3.3	3.0	11.6	11.6
40 — 60	2.5	3.0	14.5	19.5
60 — 80	1.1	1.5	10.5	13.3
80 y más	0.0	0.1	0.0	2.9
Sector reformado	2.4	0.0	40.6	0.0
En poder de CORA	0.0	1.0	0.0	18.1
	100.0	100.0	100.0	100.0

* FUENTE: Estimaciones tomadas de Christopher Ricker, *op. cit.*

Lo anterior lleva a definir una situación de claro predominio económico de un sector, el que hemos denominado de capitalismo agrario, al constituirse en beneficiario principal de la política de tenencia del régimen. Este predominio económico tiene una de sus expresiones objetivas en una progresiva tendencia hacia la concentración de la tierra. En este sentido, podemos ver que este sector, en el que incluimos el tramo de propietarios entre 20 y 40 HRB —dada su situación dependiente del comportamiento del sector empresarial dinámico de los estratos superiores de tenencia: 40 a 80 y más HRB— que en 1973 alcanzaba a retener un 36.6% de la superficie, en 1976 llega a extenderse al 47.3%, en una etapa en que aún no se conoce en definitiva el destino de una parte de la extensión de superficie que permanece en poder de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), ni tampoco el comportamiento que se observará en el mercado de la tierra. Tomando en cuenta ambos factores, se puede postular un incremento aún importante de la privatización del recurso tierra.

Respecto a la relación entre privatización de la tierra y aumento de la producción postulada por los conductores de la política y por los líderes empresariales privados del agro, interesa señalar que su soporte fundamental es el proceso de restitución de los predios expropiados a sus antiguos propietarios, el cual en agosto de 1976 alcanza al 61.4% del total expropiado. Es necesario agregar que de la totalidad restituida a agosto de 1976, el 85% fue devuelto el año 1974; más aún, entre agosto de 1974 y agosto de 1976 se había devuelto el 70.5% de todos los predios restituidos a agosto de 1976. Es decir, en lo que respecta a las expectativas de producción para el año agrícola 1975-76 ha existido un plazo superior a un año entre restitución y evaluación de la producción.

1.2. La caída de la producción en el año agrícola 1975-1976

La voluntad restauradora-modernizante mostrada por la práctica de tenencia en el período 1973-1976, se expresa en dos elementos: por un lado, la magnitud del número de predios restituidos a sus antiguos propietarios y, por otro, el ritmo acelerado de restitución: un 85% del total de lo devuelto es realizado en el transcurso de 1974. Ambos convergen en señalar la prioridad que esta medida tiene dentro de la política como factor de "recuperación" de los niveles de producción.

Dentro de una concepción algo mecanicista y lineal que relaciona restitución de la tenencia con aumento de la producción, las modificaciones realizadas entre 1973-1976 a través de la mediación de un esquema autoritario, se colocan en la perspectiva de generar una respuesta positiva en el plano de la producción.

La caída de la producción en varios rubros de la actividad agrícola —en el año agrícola 75-76— viene a frustrar la validez de uno de los postulados orientadores de la política de tenencia de la tierra y, obliga a buscar una explicación a esta coyuntura en una más compleja interrelación de factores. A esta tarea parecen estar avocados los conductores de la política y las élites empresariales del agro.

Como elemento ilustrativo de la situación de producción, tomaremos los datos existentes sobre los 14 principales cultivos anuales en el período 1975-1976. Ellos serán comparados con la producción del año anterior 1974-75 y con la producción esperada, la cual se encuentra formulada por las autoridades del agro en *Perspectivas de Desarrollo Agropecuario 1975-1980*, Oficina de Planificación Agrícola, Ministerio de Agricultura, p. 34.

CUADRO 3

PRODUCCIÓN AÑO AGRÍCOLA 1974-1975 Y 1975-1976. LOS PRINCIPALES CULTIVOS. MILES DE TONELADAS

	Año agrícola(a) 1974-75	Año agrícola(b) 1975-76	Variación miles toneladas	%
Trigo	1,002	702	—300	—30.0
Avena	131	77	— 54	—41.2
Cebada	121	78	— 43	—35.5
Centeno	11	11	0	0
Arroz	76	s/d	.....	.....
Maiz	329	273	— 56	—17.0
Papas	738	726	— 12	— 1.6
Frijoles	74	71	— 3	— 4.1
Lentejas	12	16	+ 4	+33.3
Arvejas	6	11	+ 5	+83.3
Garbanzos	5	3	— 2	—40.0
Remolacha ...	1,617	2,067	+450	+27.8
Raps	61	64	+ 3	+ 4.9
Maravilla	18	16	— 2	—11.1

FUENTE:

- (a) Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Encuesta Agropecuaria Mayo 1975. Año agrícola 1974-75.
 (b) Muestra de adelanto de cifras del V Censo Agropecuario. Septiembre 1975. Instituto Nacional de Estadísticas.

CUADRO 4

PRODUCCIÓN AÑO AGRÍCOLA 1975-1976 Y PRODUCCIÓN ESPERADA.
14 PRINCIPALES CULTIVOS. MILES DE TONELADAS

	<i>Año Agrícola(a)</i> 1975-1976	<i>Producción</i> <i>esperada(b)</i>	<i>Variación</i> <i>Miles toneladas</i>	<i>%</i>
Trigo	702	1,203.5	—501.5	—41.7
Avena	77	139.5	— 62.5	—44.8
Cebada	78	160.0	— 82.0	—51.2
Centeno ...	11	14.5	— 3.5	—24.1
Arroz	s/d	89.0	.....	....
Maíz	273	295.0	— 22.0	— 7.4
Papas	738	806.0	— 68.0	— 8.4
Frijoles ...	71	91.5	— 20.5	—22.4
Lentejas ...	16	11.5	+ 4.5	+39.1
Arvejas ...	11	14.5	— 3.5	—24.1
Garbanzos .	3	9.0	— 6.0	—66.6
Remolacha .	2,067	1,806.0	+261.0	+14.7
Raps	64	72.5	— 8.5	—11.7
Maravilla ..	16	18.0	— 2.0	—11.1

FUENTE:

- (a) Muestra adelanto de cifras del V Censo Agropecuario. Septiembre 1976. Instituto Nacional de Estadísticas.
- (b) "Perspectivas de Desarrollo Agropecuario, 1975-1980". Oficina de Planificación Agrícola. Ministerio de Agricultura, 1974, p. 34.

En relación al año agrícola 1974-75 (Cuadro Núm. 3) el año agrícola 1975-1976 cae en un 57% respecto a los 14 principales cultivos, registrando bajas en 8 de los 14 cultivos anuales. El caso más elocuente es el del trigo considerado "cultivo estratégico", que desciende en un 30% respecto al año anterior o incluso en un 6% en relación al año agrícola 1972-73, año caracterizado como un "modelo de anarquía" por los conductores de la actual política. La situación de caída es importante también para el maíz que baja en un 17% respecto al año anterior y en un 7,1% respecto al año 1972-73; año en el cual el gremialismo empresarial se automargina del proceso productivo e incentiva el mercado negro en su estrategia de precipitar un cambio de gobierno. En el caso de la avena, cae en un 41.2% respecto al año anterior y en un 28.3% respecto al año 1972-73.

En relación con la producción esperada (Cuadro Núm. 4), la situación es aún más negativa pues de los 14 principales cultivos, un 78.5%

está por debajo de las metas esperadas; 11 cultivos por debajo de las expectativas formuladas; sobre uno, el arroz, no existe información y, sólo dos cultivos registran aumentos, las lentejas con un 39% y la remolacha —que no se rige por el “libre mercado” pues su precio lo determina el Estado— con un 14.7%. El trigo cae en un 41.7%.

El pesimismo de estas cifras es doble; por un lado reflejan una situación objetivamente deteriorada (proceso de deterioro que se arrastra desde el año anterior) y, por otro, expresan una situación de crisis de los supuestos mismos con los cuales se fijan las metas de comportamiento económico del sector. Uno de estos supuestos es el que vincula restitución de la propiedad de la tierra con incremento de la producción.

El desfase observado entre la situación de privatización del recurso tierra —situación que se configura ya a fines de 1974 con el proceso de restituciones masivas— y la caída de la producción del año agrícola 1975-76, coloca una serie de interrogantes tanto a la política agraria en general, como a la política de tenencia de la tierra en su intento de redefinir la “infraestructura productiva” en el agro.

Esta redefinición pretendida por dicha política, implica fundamentalmente un proyecto de “reordenamiento” del sector agrario, privilegiando a determinados estratos como beneficiarios y excluyendo a otros en un rol subalterno o simplemente marginándolos. La redefinición de la estructura de tenencia de la tierra constituye el primer paso dentro de este proceso y, en cierto sentido, expresa el primer momento de la construcción de una estructura social diversa a la preexistente en la cual son definidos nuevos actores sociales y son desplazados otros.

La nueva tendencia hacia la concentración de la tenencia del recurso tierra, observable después de tres años de implementación de la política agraria y, la frustración —en el nivel de la coyuntura— del supuesto que relaciona lineal y positivamente “seguridad de tenencia” con aumento de la producción lleva a interrogarse por el carácter del proyecto del cual la política de tenencia de la tierra es portador.

2. LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA AGRARIA DEL RÉGIMEN MILITAR

En base de la formulación de la política agraria encontramos un concepto de “modernización”, cuyo contenido expresa una manera de conceptualizar la realidad y nos ayuda a explicitar las líneas matrices del proyecto a imponer en el sector.

Los antecedentes de esta acción de modernización no se encuentran ni en el "a-politicismo" ni en el "pragmatismo" declarados del régimen militar. Se encuentran en la plataforma agraria de la candidatura de Jorge Alessandri en 1970, elaborada por el equipo técnico de la derecha política.^{5 b1a} Muchos de los técnicos y profesionales que participaron en dicha elaboración, han ocupado y ocupan cargos en el equipo del agro del régimen actual.

El punto de partida que subyace al planteamiento modernizador de la política agraria del régimen militar, es un diagnóstico-denuncia sobre el proceso de Reforma Agraria, evaluado en definitiva como etapa desquiciadora, en la cual el "atraso" alcanza a desarrollar nuevas formas estructurales.

Dos factores —según el diagnóstico-denuncia— estarían incidiendo en provocar esta situación de atraso estructural. Uno, es el factor "inseguridad" que viene a condicionar todo el comportamiento del empresario privado. El segundo, el "intervencionismo estatal" a través de sus aparatos especializados. Ambos factores, en sus distintos planos, estarían convergiendo en crear un marco de amenaza constante a la propiedad de la tierra y a la inversión en el sector, provocando la salida del empresario privado hacia otras zonas más rentables de la economía:

"La principal causa del atraso fue esa creciente intervención estatal en prácticamente todos los ámbitos de la vida económica del país y, en forma especial, en los controles de precios de productos, insumos, tasas de cambios, interés corriente y otros.

Esto produjo una baja en la rentabilidad de la renta agropecuaria y de este modo el capital generado que debió haberse invertido en mejoras directamente productivas, en infraestructura de comercialización y transporte, en desarrollo científico y asistencia técnica, en educación, salud, y otros, fueron desviados a otras actividades más rentables en el comercio o en la industria".⁶

En medio de este marco de inseguridades, la amenaza sobre la tenencia de la tierra, a causa del proceso expropiatorio llevado a cabo por la Reforma Agraria, se convierte en uno de los elementos determinantes del comportamiento del sector empresarial en el agro.

Así, en gran medida, el contenido de la noción de atraso, está dado por la crítica al desplazamiento —relativo— del empresario privado como actor social en ascenso dentro del sector, por la crítica a la ausencia de una política de estímulo y promoción de su presencia y de su rol en el

^{5 b1a} Consultar las publicaciones del Centro de Estudios Económicos (CESEC) y en particular *Bases de una política Agropecuaria y Rural*, Santiago, Julio 1970 y *El Programa de la Nueva República*, Santiago, 1970.

⁶ "Políticas de Desarrollo Agrario y Rural. Min. de Agric. Santiago 1974, p. 5.

agro, y, por la crítica al objetivo de movilización del campesinado llevada a cabo por la Reforma Agraria y conceptualizada como "desorden".

A partir del diagnóstico del "atraso" surge el planteamiento de la "modernización", cuyo contenido es el de una "restauración" en un nivel superior de desarrollo, de las condiciones preexistentes al proceso de Reforma Agraria llevado a cabo más o menos durante una década. En este sentido, cuando hablamos de restauración no deseamos dar la connotación de tratarse de una mera involución a un período anterior.

La "modernización" entendida como movimiento restaurador llevado a cabo por la política agraria del régimen militar, se extiende a cuatro aspectos:

2.1. *Modernización en cuanto restauración de los actores sociales.*

En la perspectiva del diagnóstico realizado que evalúa negativamente la Reforma Agraria, el imperativo de restituir la "seguridad y confianza" al productor agrícola, comporta también la redefinición de los actores que intervendrán en el desarrollo del sector.

Se proponen dos tipos de desplazamientos:

Uno, es el desplazamiento *lineal* del Estado en cuanto actor del desarrollo agrícola:

"El Estado podrá ir teniendo una menor ingerencia en el proceso productivo a medida que los productores privados, organizados en cooperativas u otras formas, absorban las responsabilidades actualmente en manos estatales".⁷

Ello implicará una reasignación de funciones de las instituciones estatales del agro, tendiendo a su reducción, y, una redefinición del funcionario que de "promotor" pasa a ocupar un rol de "colaborador" de la actividad empresarial.

Un segundo desplazamiento de actores, es el que se refiere al sector campesino reformado, en cuanto beneficiario de la Reforma Agraria. En este caso se trata de un desplazamiento *mediado* que no afecta a todo el sector, sino a un estrato dentro de él y, que margina al campesino en cuanto campesino permitiéndole una relativa incorporación en la medida que él se transforme en empresario privado. Se desplaza al campesino como categoría social y se intenta cooptarlo en otra categoría social que es la de empresario privado.

Ambos tipos de desplazamientos permiten la reubicación del empresario privado como actor social privilegiado en el sector y principal receptor

⁷ *Op. cit.*, p. 75.

de los beneficios de la política. Se tratar de promover la articulación de un estrato social cuyo elemento discriminante será la eficiencia como patrón de comportamiento en el mercado.

2.2. *Modernización en cuanto restauración de la estructura de valores*

El movimiento restaurador que implica el concepto de “modernización” —elaborado por los conductores de la política agraria— intenta una modificación de la estructura de valores preexistente.

Se intenta movilizar al sector agrario en torno a dos valores centrales: propiedad privada del recurso tierra y libre mercado.

A partir de ambos valores de funcionamiento, se pretende redefinir el conjunto de relaciones sociales tanto entre los diversos estratos del sector, como en el contenido de las relaciones sociales entre los individuos.

En la medida que dichos valores de comportamiento social forman parte de la visión de la sociedad que poseen los sectores beneficiarios de la política de tenencia del régimen, se llegan a imponer sobre el “resto” de los sectores sociales del sector —resto que es mayoritario— a costa de engendrar un importante potencial de conflicto social.

En este sentido, la restauración del valor propiedad privada y la imposición de una racionalidad de libre mercado, reflejan un contenido clasista cuya pretensión para legitimarse es apoyarse en un cierto “populismo propietario”, que amplíe la base social de la propiedad y ayude a construir una imagen de “interés general” en el sector agrario.

En esta perspectiva, propiedad privada y libre mercado son los nuevos soportes que permitirían la vigencia abstracta de una noción de igualdad y de un concepto de libertad.

En efecto, la ampliación de la base social de la propiedad privada, a través del intento de cooptación de un estrato de campesinos ex-beneficiarios de la Reforma Agraria, permite una “igualdad empresarial” sui generis en la cual convergerían el sector capitalista dinámico y el campesino parcelero. Ambos como depositarios del mismo status y sometidos a la ley del “empresario eficiente”, aunque lo que los separe sea la calidad de la base material asignada a cada uno. Ambos serían beneficiarios de la recuperación de la “seguridad” y de la eliminación del factor amenaza:

“Se está cumpliendo con uno de los objetivos primordiales de la Reforma Agraria Chilena, de asignar tierras a los campesinos del sector reformado en propiedad individual y dar definitivamente confianza a los productores”.⁸

⁸ *Op. cit.*, p. 16.

El mercado será el espacio dentro del cual se ponen en juego concretamente los mecanismos de consecución de la igualdad deseada. Y ellos no son posibles sin un marco de "libertad". Se trata de provocar la "liberación" de las fuerzas económicas en sus diversos actores, eliminando toda sobrevivencia "estatista".

"La nueva institucionalidad del Agro debe tender a facilitar a los productores agrícolas en general, que asuman la responsabilidad específica de hacer producir la tierra de acuerdo a su potencialidad óptima, excluyendo al Estado de ejercer cualquier acción directa en este sentido".⁹

La noción de libertad surge, pues, de la posibilidad de asegurar una interrelación amplia y espontánea de los actores concurrentes al mercado, cuya única norma es la eficiencia técnico económica. Las situaciones de sujeción que de allá surjan serán los límites de una "libertad lograda" a partir del principio de la "eficiencia".

2.3. *La Modernización como restauración del equilibrio entre estructura de clases y factibilidad de inversión en el sector.*

La voluntad de articulación, en un nuevo nivel, de un sector capitalista eficiente en el agro, es otro aspecto que define el concepto de "modernización" del régimen. La articulación de dicho estrato supone promover un flujo de inversión hasta ahora (1976) no conseguido.¹⁰ Es necesario crear un marco social adecuado, lo que supone llegar a una cierta funcionalización de la estructura de clases en torno a los intereses y a las demandas de seguridad de los inversionistas.

En la obtención de este marco de estabilidad, la política de tenencia de la tierra tiene un papel fundamental. A través de ella se intenta primordialmente el reordenamiento de los diversos sectores sociales.

La modernización así, implica un "nuevo orden" de la estructura de clases del sector, al centro de la cual se ubica la noción de propiedad privada modernizada en tres dimensiones:

- como ampliación de la base social de la propiedad por la cooptación de un estrato de campesinos;
- como construcción de una estructura de poder bajo del predominio —autoritariamente definido— del sector empresarial privado;

⁹ *Op. cit.*, p. 76.

¹⁰ Según declaraciones de autoridades del agro al semanario "Qué Pasa", durante tres años del total de la inversión extranjera, sólo un 0.6% ha sido a la agricultura. Rev. "Qué Pasa" N° 283, 23 septiembre 1976. Santiago.

- como equilibrio entre concentración de la tierra en una minoría y distribución populista a una minoría campesina simbólicamente “representativa”.

Respecto a la política de tenencia de la tierra podemos distinguir dos conjuntos de medidas: las que se refieren al sector campesino anteriormente beneficiario de la Reforma Agraria, y las medidas para el sector privado.

2.3.1. *La asignación individual de parcelas a campesinos del sector reformado*

La política de tenencia para los campesinos que habían sido beneficiarios del proceso de Reforma Agraria consulta dos modalidades: asignación de parcelas o “unidades agrícolas familiares” en forma individual; y asignación de tierras en sociedades agrícolas. La modalidad predominante y significativa ha sido la primera mencionada.

Las “unidades agrícolas familiares”¹¹ (UAF) en la perspectiva de la política agraria impuesta por el régimen militar, expresan una triple racionalidad de cooptación respecto a un estrato campesino:

- a.—intento de crear un sector propietario-empresarial campesino a ser cooptado por el sistema de empresa privada.
- b.—Voluntad de movilización de un “campesinismo propietario” apoyado en el grupo familiar y en las motivaciones del factor “seguridad-confianza para producir”, en cuanto potencial empresario privado.
- c.—Voluntad conservadora de manipulación de la familia como base de estabilidad y de las aspiraciones propietaristas del campesino.

“El asignar la tierra en unidades familiares tiene la ventaja de ser ampliamente atractivo para los campesinos del sector reformado, lo que es absolutamente claro y justificable.

Además incentiva a un mayor esfuerzo, ya que la unidad familiar da confianza y seguridad al agricultor para invertir, permitiendo que se desarrollen su iniciativa y capacidad para progresar”.¹²

¹¹ El actual diseño de la política de tenencia ha tomado la definición de la “unidad agrícola familiar” de la ley de Reforma Agraria 16.640, que en su art. 1º letra h. la define como: “la superficie de tierras que, dada la calidad del suelo, ubicación, topografía, clima, posibilidades de explotación y otras características, en particular la capacidad de uso de las tierras y siendo explotada personalmente por el productor, permite al grupo familiar vivir y prosperar merced a su racional aprovechamiento”.

¹² *Políticas de Desarrollo Agrario y Rural*. Ministerio de Agricultura ODEPA, 1974, p. 20.

Tal movimiento de cooptación no se refiere a todo el sector campesino reformado, sino a un segmento dentro de él, de tal manera que la cooptación de un estrato comporta la expulsión de otro, a través de mecanismos formales que aseguren la legitimidad de la selección efectuada dentro del marco de la "nueva legalidad".

2.3.2. *La restitución de los predios expropiados a sus antiguos propietarios*

El aspecto más decisivo en cuanto al carácter restaurador de la política de tenencia de la tierra, lo constituye la voluntad de restitución rápida y masiva de los predios expropiados a sus antiguos propietarios.

Se trata de colocar los primeros pasos para conseguir la rearticulación del sector empresarial en el agro. En este sentido las restituciones no tienen un carácter involutivo lineal, sino se sitúan más bien en la línea de una política que pretende restaurar en un nivel superior de racionalidad, al sector que deberá tener el rol conductor en el "reordenamiento" económico y social del sector agrario. Se tratará por tanto de "modernizar" al empresario agrícola.

La restitución de la base material al sector empresarial se da dentro del marco general que contrapone el "factor amenaza" (expropiación, intervención estatal) con recuperación de la "seguridad y confianza". De tal manera que la devolución de los predios a sus antiguos propietarios, es también restitución de su seguridad para invertir:

"Es la firme intención del Gobierno dar definitivamente confianza a todos los agricultores, dejándolos en plena libertad para que se adecúen al modo de producir que ellos estiman más conveniente para maximizar la producción (...)

En consecuencia y con objeto de estimular las inversiones y la productividad del sector, se asegurará la tenencia del sector privado agrícola, que se podrá dedicar con confianza a recuperar y aumentar los niveles de producción mediante el esfuerzo en el trabajo, la capitalización y el empleo de la mejor tecnología".¹³

Las restituciones de predios serán llevadas a cabo a través de dos modalidades: la restitución parcial, es decir de una parte del predio que por la ley el propietario podrá retenerla y a la cual había renunciado prefiriendo una fórmula de pago; es conocida como la "reserva patronal". Y la restitución total del predio, que corresponde a aquellas situaciones de las cuales existía acuerdo de expropiación sobre el predio, pero aún no había toma de posesión:

¹³ *Op. cit.*, p. 22.

“A la brevedad posible se regularizará el estado de todos los predios en situación legal y definidas las reservas en los casos que proceda. Esta definición, junto con la política agraria general ya enunciada por la Honorable Junta de Gobierno, hará que los agricultores vuelquen todos sus esfuerzos en producir, invertir y prosperar”.

“CORA está dando rápida solución al problema de todos aquellos predios cuya expropiación ha sido acordada y que se encuentran en trámites de tasaciones, cumplimiento de sentencias judiciales, determinaciones de reservas, reclamos administrativos y judiciales”.

“Los predios (menores de 40 HRB) expropiados por cualquier causal, pero que no se han tomado en posesión se devolverán a sus propietarios, revocando los acuerdos de expropiación correspondientes en forma inmediata. En aquellos casos en que el predio (entre 40 y 80 HRB) fue expropiado por otra causal que no la explotación y abandono; será devuelto a sus legítimos propietarios si no hay posesión”.¹⁴

Una medida complementaria de la política de tenencia, dirigida a reforzar el predominio del sector privado a través del “reajuste del tamaño de sus predios”, es la liberalización del “mercado de la tierra”.

Se trata de derogar todos los obstáculos legales que impiden aún la división y venta de predios, en la línea de promover la inversión hacia el sector. La medida tendrá repercusiones —como veremos más adelante— en cuanto a la compra-venta de parcelas asignadas a los campesinos, que en algunas regiones llega a plantearse como un mero mecanismo de recuperación de la tierra por parte del sector privado.

2.4. *Modernización como control social de la población marginada*

La preocupación por imponer un nuevo ordenamiento en el agro, no sólo significa asegurar condiciones para la modernización del sector privado a través de la política de tenencia de la tierra, sino también crear un marco de orden adecuado sobre la población rural asalariada y sobre el contingente expulsado del sector reformado.

Es sobre otro aspecto de la noción de “modernización” donde convergen dos tipos de políticas: la política de “desarrollo rural” y una política de control social. La primera busca como meta “la integración y participación del habitante rural a la vida moderna”,¹⁵ mientras que la segunda, está destinada a hacer factible la meta de integración fundamentalmente a través de la prevención y eliminación del “conflicto social” dentro de un marco de “seguridad interna”. De esta manera la línea del desarrollo rural y la del “control social” se funden —en el diseño del régimen—

¹⁴ *Op. cit.*, p. 23-24.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 54.

en una síntesis que pasa a denominarse “la política social” para el sector campesino.

La preocupación central de esta “política social” será articular a la población campesina de tal manera de impedir los movimientos migratorios rural-urbanos con su secuela de presiones dentro del sistema y evitar los “brotes” de conflicto social.

“No se puede continuar permitiendo las constantes migraciones rural-urbano, que no sólo generan los problemas sociales de todos conocidos: desempleo, tensiones sociales, poblaciones marginales, mayores costos de urbanización y de creación de lugares de trabajo, etcétera sino que además la pérdida de los mejores terrenos agrícolas por la expansión tan indiscriminada como rápida. La marginalidad del habitante rural (...) los afecta tanto en la aparición de un sentimiento de frustración y resentimiento, como por la no creación de oportunidades de trabajo no agrícola en el sector rural”.¹⁶

“La excesiva migración rural-urbana crea alrededor de las metrópolis cinturones de poblaciones marginales donde proliferan ciudadanos frustrados, inadaptados, proclives a la delincuencia y a aceptar ideas foráneas o a la subversión”.¹⁷

En esta perspectiva de convergencia entre “desarrollo rural-seguridad interna”, la acción está definida básicamente en dos metas de mediano plazo:

- creación de “villas rurales” que permitan circunscribir a la población flotante en áreas específicas y controlables.
- detectar “zonas críticas” a fin de instalar en ellas agroindustrias que permitan transformar a la masa campesina flotante en asalariados industriales.

En resumen, la noción de modernización de la política de tenencia de la tierra del régimen militar, ilustra un tipo de conceptualización de la realidad, realizada desde los intereses específicos de un sector social del agro; ella se expresa en una voluntad restauradora de una situación de equilibrio social en un nuevo nivel, en el cual llega a reformular:

- *los actores sociales del sector*: asignando un rol predominantemente al sector empresarial privado; desplazando al Estado en cuanto gestor de iniciativas de desarrollo para el sector, y, colocando en un papel secundario de carácter legitimador campesinista, a un estrato del sector campesino reformado.

¹⁶ *Op. cit.*, p. 54.

¹⁷ *Manifiesto sobre Regionalización*, 1974.

- *Los valores de funcionamiento del sector*: A partir del intento de devolver “la seguridad y confianza” al productor agrícola, restaura la “propiedad privada”, amplía segmentariamente su base social y desprende de ella un nuevo concepto de “igualdad” en cuanto atributo de la homogenización “empresario-propietario”. “La libertad” aparecerá como el corolario del juego del mercado.
- *la estructura de clases*: Su reformulación tendrá como base su funcionalización en torno a un proyecto de incorporación en el movimiento del capital internacionalizado.
- el rol de una política social como síntesis entre objetivos de desarrollo y de seguridad interna.

3. LAS MODIFICACIONES DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL PERÍODO 1973-1976

En esta sección nos interesa referirnos brevemente a las modificaciones llevadas a cabo en cuanto a tenencia de la tierra en el período comprendido entre septiembre de 1973 y septiembre de 1976.

Nuestro énfasis consistirá en describir una situación a fin de contestar a la pregunta sobre quiénes son los sectores beneficiados y quiénes los excluidos en la implementación de esta política. No abarcaremos a la totalidad de la población campesina, sino a aquella que anteriormente fue objeto de la política de reforma agraria, y el sector campesino reformado.

La interpretación que surge del balance de esta situación será el objeto de la sección siguiente; en ésta sólo realizaremos un intento descriptivo sobre los nuevos actores que emergen de la aplicación de la política de tenencia.

3.1. *El proceso de restitución de la tierra como consolidación del sector empresarial privado*

Si bien toda la atención pública ha sido centrada en la asignación de parcelas en propiedad individual a los campesinos, el elemento más decisivo ha sido la restitución de predios a sus antiguos propietarios. En este sentido son elocuentes las expresiones del ministro de Agricultura, señor Mario McKay, en el Seminario sobre Políticas Económicas y Sociales del Gobierno, el 29 de julio de 1976:

“Podemos declarar con satisfacción, que éste —el proceso de restituciones— ha sido ya prácticamente concluido, al regularizar 3,483 predios con un total superior a 2.600,000 hectáreas, lo que representa un 26.10% del total expropiado. De dichos predios 1,390, con una superficie ligeramente superior a 1.952,000 hectáreas, corresponden a predios restituidos totalmente y 2,093 predios con una superficie de 648,000 hectáreas, corresponden a aquellos restituidos en forma parcial (reservas, exclusiones, derechos de adquisición, etcétera), habiéndose completado en esta forma la corrección, hasta donde resultó factible, de los excesos y atropellos evidentes de la aplicación de la ley de Reforma Agraria”.

Un primer elemento que interesa destacar y que refleja la voluntad prioritaria respecto a esta meta por parte del autoritarismo, es el carácter “drástico y masivo” que llega a tener el proceso, en beneficio del sector de propietarios que habían sido expropiados durante el proceso de Reforma Agraria. Como veremos en el Cuadro Núm. 5, sólo en el año 1974 se devuelve alrededor del 85% del total de los predios restituidos hasta 1976. En los primeros 7 meses, es decir entre el 21 de febrero de 1974 y el 31 de agosto del mismo año, se había devuelto a sus antiguos propietarios el 43.3% del total de los predios expropiados, lo que representa el 70% de los predios restituidos hasta agosto de 1976.

En el transcurso de este proceso restitutivo de la base material a un sector, es necesario distinguir dos etapas con diferentes énfasis.

CUADRO 5

PROCESO DE RESTITUCIÓN DE PREDIOS A SUS ANTIGUOS PROPIETARIOS (21 de febrero 1974 al 31 de agosto de 1976) *

		Núm. predios Restituidos	% Pr. Rest. Pr. Expr.	Superficie en hectáreas físicas	% Pr. Rest. Pr. Expr.
21 febrero	1974	28	0.5	44,732.3	0.4
30 junio	1974	2,215	38.1	1,149,985.5	11.5
31 agosto	1974	2,514	43.3	1,461,339.2	14.6
31 octubre	1975	3,318	57.1	2,288,594.9	23.0
31 mayo	1976	3,483	60.0	2,601,346.8	26.0
31 agosto	1976	3,566	61.4	2,685,629.0	27.0

* Las restituciones incluyen “revocaciones” y “reservas”.

FUENTE: Corporación de la Reforma Agraria, cit. Christopher Ricker, *Op. cit.*, p. 61.

Una primera etapa, centrada en buscar legitimidad y racionalidad al hecho mismo de la restitución. Se trata de devolver los predios en las condiciones más favorables y en el plazo más breve posible. Haciendo un corte en el tiempo podemos decir que esta etapa se extiende hasta más o menos la primera mitad de 1976.

Así, entre septiembre de 1973 y el 31 de agosto de 1976, a nivel nacional, de los 5,809 predios expropiados en el período Frei-Allende, son devueltos 3,566 predios, es decir el 61.4%. Del total de predios restituidos, 1,441 son devueltos totalmente, o sea el 24.8% y 2,125, es decir el 36.6% son restituidos parcialmente. En cuanto a la superficie devuelta en el mismo período, de los 9.965,868 hectáreas físicas, son restituidas 2,685. 629 hectáreas, es decir el 27%. Traducidas estas cifras a su equivalente de hectáreas de riego básico tenemos que, de las 895,752 HRB, a agosto de 1976 se ha restituido el 25.3%, o sea 226,985 HRB.

En el marco de las 19 provincias agrícolas de Chile, se reproduce la misma proporción, como lo indican los cuadros Nos. 6 y 7.

La modificación de la estructura de tenencia de la tierra, que comporta el proceso restitutivo al sector de empresarios privados y que lo convierte en el principal beneficiario, es una medida restauradora que no tiene un carácter involutivo lineal. No se trata de restaurar el latifundio, sino de consolidar la construcción de un estrato de empresarios capitalistas "eficientes" cuyo desafío primero es su propia modernización en cuanto sector. La contrapartida de este intento modernizador será el surgimiento de una nueva tendencia hacia la concentración de la tierra, como ya hemos sugerido en la introducción de este trabajo.

CUADRO 6

CHILE. RESTITUCIÓN DE PREDIOS A SUS ANTIGUOS PROPIETARIOS.
EN 19 PROVINCIAS COQUIMBO-LLANQUIHUE. Al 31 de agosto de 1976.

<i>Provincias</i>	<i>Predios Expr. 1965-73</i>	<i>Revo- caciones</i>	<i>Reservas</i>	<i>Total Rest.</i>	<i>% Revoc.</i>	<i>% Reserv.</i>	<i>% Total Rest.</i>
Coquimbo- Valparaíso	666	108	190	298	16.2	28.5	44.7
Santiago- Ñuble	3,308	736	1,371	2,107	22.3	41.4	63.7
Concepción- Llanquihue	1,681	551	534	1,085	32.8	31.8	64.6

FUENTE: Corporación de la Reforma Agraria.

CUADRO 7

CHILE. SUPERFICIE RESTITUIDA A SUS ANTIGUOS PROPIETARIOS. EN 19 PROVINCIAS AGRICOLAS COQUIMBO-LLANQUIHUE. Al 31 de agosto de 1976. En HRB.

Provincias	Superficie	Superficie	Superficie	Total	Relación porcentual		
	expropiada 1965-73		revocada		restituida reservada	Rest.	Revoc.
Coquimbo- Valparaíso	175,931.39	11,786.87	9,437.89	21,224.70	6.7	5.4	12.9
Santiago- Ñuble	482,879.20	62,441.54	69,582.44	132,023.98	13.0	14.4	27.4
Concepción- Llanquihue	181,171.51	43,297.65	24,893.65	68,191.30	23.9	13.7	37.6
	839,982.10	117,526.06	103,913.92	221,439.98	14.0	12.4	26.4

FUENTE: Corporación de la Reforma Agraria.

En este sentido, la supresión del latifundio obrada por la Reforma Agraria en el período 1965-1973, muestra su "reversibilidad relativa" en la medida en que el sector propietario privado, restablece en un nuevo nivel —el nivel de la "empresa moderna eficiente"— la meta de la propiedad de la tierra.

En esta primera etapa de traspaso de la base material, el interés predominante ha sido legitimar, a través de la argumentación técnico-económica, el proceso de devolución de la tierra, de tal manera que el beneficiario prioritariamente a un sector social tenga al menos la apariencia de un "interés general logrado".

Una segunda etapa en el proceso de restitución, abandona ya la preocupación de autolegitimación y pone énfasis en el imperativo de ampliación de la superficie ya recuperada. El vehículo de recuperación ya no es la imposición directa y autoritaria de un objetivo de política agraria, sino el "mercado de la tierra" que es planteado como la instancia de redistribución eficiente de los recursos.

Si bien el mercado de la tierra estaba consultado desde el principio en la política de tenencia, el paso a una etapa que lo coloca al centro, es consecuencia inmediata de la necesidad de explicarse la caída de la producción en el año agrícola 1975-1976.

En efecto, dado que la caída de la producción 1975-1976 quiebra el supuesto de que a la restitución de la propiedad de la tierra corresponde un incremento en los niveles de producción y rendimientos (postulado mecanicista de los conductores de la política y de los beneficiarios del sector

privado), el problema de la tenencia de la tierra se centra en el problema del tamaño de los predios. En parte la caída de la producción tendría su antecedente en que las limitaciones aún existentes respecto al tamaño de los predios estarían desalentando la inversión en el sector. De tal manera el imperativo será liberalizar el mercado de la tierra.

“Subsisten, con todo, diversas trabas, inconvenientes y prohibiciones que están significando un retardo en la cada vez más urgente modernización del agro. Desde luego, el límite de la inexpropiabilidad, establecido en 80 hectáreas de riego básico, debe considerarse un disuasivo para la inversión en tierras cuyas producciones óptimas pueden sólo alcanzarse a partir de extensiones mayores.

Las posibilidades de inversión externa se ven disuadidas por las mismas razones”.¹⁸

La insistencia en el problema del tamaño —que comienza a desarrollarse como presión a partir del segundo semestre de 1976— nos lleva a preguntarnos por la situación del tamaño de los predios existentes a agosto de 1976, es decir después de llevarse a cabo el grueso de las devoluciones de predios. De los datos expuestos en los cuadros Nos. 8 y 9, vemos que en 20 provincias (Atacama-Llanquihue) el promedio de las “revocaciones” o restituciones totales alcanza a 84.2 HRB y en cuanto a las “reservas” el promedio llega a 50 HRB, en ambos casos más allá de los límites fijados por la ley de Reforma Agraria que establece como cuotas máximas 80 HRB y 40 HRB para las revocaciones y reservas respectivamente.

CUADRO 8

TAMAÑO PROMEDIO DE LOS PREDIOS RESTITUIDOS EN 20 PROVINCIAS:
ATACAMA-COQUIMBO EN HRB. Al 31 de agosto de 1976.

<i>Provincias</i>	<i>Promedio tamaño revocaciones</i>	<i>Nº Predios</i>	<i>Promedio tamaño reservas</i>	<i>Nº Predios</i>
Atacama- Coquimbo	106.86	118	49.4	159
Santiago- Ñuble	84.80	736	51.0	1,371
Concepción- Llanquihue	78.50	551	46.4	534
TOTAL	84.2	1,405	50.0	2,104

FUENTE: Corporación de la Reforma Agraria.

¹⁸ *Un indispensable Mercado de Tierras*, Edit. *El Mercurio*, 15 octubre 1976.

CUADRO 9

TAMAÑO PROMEDIO DE LOS PREDIOS RESTITUIDOS EN 20 PROVINCIAS:
 ATACAMA-LLANQUIHUE. EN HECTÁREAS FÍSICAS. Al 31 de agosto 1976.

<i>Provincias</i>	<i>Promedio tamaño revocaciones</i>	<i>Nº Predios</i>	<i>Promedio tamaño reservas</i>	<i>Nº Predios</i>
Atacama- Valparaíso	2,186.3	118	270.0	199
Santiago- Ñuble	1,104.6	736	228.4	1.371
Concepción- Llanquihue	1,654.0	551	408.2	534
TOTAL	1,410.9	1,405	280.0	2,104

FUENTE: Corporación de la Reforma Agraria.

No se puede postular que el imperativo de la ampliación del tamaño sea un interés compartido por todo el sector privado. Responde más bien al interés de un estrato financiero de "empresarios eficientes", cuya tendencia hacia la concentración significará un impacto sobre el estrato de pequeños y medianos propietarios, incapaces de conseguir los nuevos niveles de "modernización". En medio de esta racionalidad de mercado de la tierra comienzan a desaparecer los propietarios más débiles, los del sector campesino, asignatarios de parcelas recientemente "beneficiados" por el régimen militar.

El movimiento de compraventa de parcelas ya comienza a tener características de problema social, lo que ha llevado al gobierno a darle una formalidad jurídica que lo legitima (Decreto 1,600 de noviembre de 1976).

3.2. *La asignación de parcelas a campesinos del sector reformado*

La asignación de parcelas (Unidades Agrícolas Familiares: UAF) a un estrato de campesinos del sector reformado, constituye una segunda meta de la política de tenencia en el periodo 1973-1976.

Su importancia es decisiva en la medida que pretende restablecer el equilibrio perdido al devolver los predios a sus antiguos propietarios. El problema consiste en llegar a establecer si este proceso recupera el

equilibrio —en términos de afirmar un “interés general”— o si profundiza aún más el desequilibrio creado por el proceso restitutivo.

La importancia de esta pregunta nos lleva a intentar una interpretación en una sección aparte; por ahora, nos basta con exponer la racionalidad implícita en la realización y sus logros concretos a agosto de 1976.

Tres elementos aparecen conduciendo el proceso de asignación de parcelas:

- necesidad de construir una imagen de “interés general” a través de una apertura populista —aunque restringida— al sector campesino reformado, de tal manera de contrarrestar el carácter clasista del proceso de restitución de predios.
- ampliación de la base social de la propiedad privada para asegurar un cierto pluriclasismo al estrato “propietarial”.
- búsqueda de un apoyo campesino a la política del régimen.

En la línea de las realizaciones concretas respecto a la asignación de parcelas, se puede afirmar que en el transcurso de los últimos tres años, se ha llegado a crear un nuevo estrato de pequeños propietarios campesinos cuyo carácter subordinado y dependiente del estrato de empresarios privados se puede constatar a través de las siguientes coordenadas:

a. Número de predios asignados en parcelas individuales:

Del total de predios expropiados por la Reforma Agraria 1965-1973, el estrato de asignatarios de parcelas a agosto de 1976 comprendía el 28.5 por ciento de los predios, mientras que a la misma fecha los predios restituidos al sector privado representaban un 61.4%.

b. Superficie asignada en parcelas:

A agosto de 1976 el número de parcelas asignadas en 20 provincias, llega a 26,457, lo que equivale al 28.7% de la superficie expropiada, mientras que a la misma fecha, el número de predios restituidos es de 3.566 y se extiende al 25.3% de la superficie total expropiada en HRB.

c. Tamaño de las parcelas asignadas:

El tamaño promedio en 20 provincias (Atacama-Llanquihue) de las parcelas asignadas a agosto de 1976 llega a 9.2% HRB. Dicho tamaño registra variaciones regionales como se señala en el Cuadro No. 10.

A la misma fecha y en las 20 provincias señaladas, el tamaño de los predios restituidos a sus antiguos propietarios es de 84.2 HRB para las revocaciones y de 50 HRB en el caso de las reservas, frente a las 9.2 HRB de las parcelas asignadas. Véase Cuadro No. 11.

CUADRO 10

TAMAÑO PROMEDIO DE LAS PARCELAS ASIGNADAS EN 20 PROVINCIAS:
 ATACAMA-LLANQUIHUE. En HRB al 31 de agosto de 1976

	<i>Tamaño promedio</i>	<i>Nº Parcelas (UAF)</i>
Atacama-Valparaíso	11.3	3,822
Santiago-Ñuble	9.7	16,788
Concepción-Llanquihue	6.6	5,847
TOTAL	9.2	26,457

FUENTE: Corporación de la Reforma Agraria.

CUADRO 11

TAMAÑO PROMEDIO PREDIOS RESTITUIDOS. TAMAÑO PROMEDIO PARCELAS
 ASIGNADAS (UAF). EN 20 PROVINCIAS ATACAMA-LLANQUIHUE.
 Al 31 de agosto de 1976. En HRB.

<i>Provincias</i>	<i>Tamaño promedio revocaciones</i>	<i>Tamaño promedio reservas</i>	<i>Tamaño promedio parcelas (UAF)</i>
Atacama-Valparaíso	106.8	49.4	11.3
Santiago-Ñuble	84.8	51.0	9.7
Concepción-Llanquihue ..	78.5	46.4	6.6
TOTAL	84.2	50.0	9.2

FUENTE: Corporación de la Reforma Agraria.

4. UN PROYECTO DE REORDENAMIENTO DEL SECTOR CAMPESINO: DESARROLLO Y SEGURIDAD INTERNA

Si bien la acción de consolidar un sector privado a través de la devolución del 61.4% de los predios expropiados, constituye la meta prioritaria y un impacto decisivo en cuanto al destino del agro, la situación que presenta el más serio desafío a la gestación autoritaria de la política de tenencia, es el proceso de asignación de parcelas a los campesinos en propiedad individual.

En efecto, el proceso de restitución de predios a sus antiguos propietarios, crea una situación de desequilibrio evidente respecto a la consecución del "interés general" para el sector agrario. El contenido e imagen clasista de la medida que, en su implementación adquiera características dramáticas para el campesinado —por los efectos de cesantía e incertidumbre—, coloca el desafío de restablecer —al menos formalmente— un cierto equilibrio entre los sectores beneficiarios. (Aunque en un caso el beneficio consiste en entregar el predominio económico a un sector social y, en otro, sea sólo asegurar a un estrato campesino el carácter de sector dependiente y subalterno).

En este sentido la asignación de parcelas está llamada a cumplir varios objetivos:

- restablecer el equilibrio y destruir la imagen clasista creada por la restitución patronal, cooptando a sólo un estrato dentro de los campesinos y convirtiendo a este estrato en "sector representativo" de la clase campesina;
- constituir un apoyo campesino al régimen; y
- llevar a cabo objetivos de seguridad interna a través de la creación de un estrato de pequeños propietarios que, devenga en clase media y que por su propia dinámica ideológica interna se constituya en barrera de movimientos de crítica social:

"La creación de una clase media agrícola acomodada, responsable e independiente es importante no sólo para la producción del país y para los beneficiarios del proceso, sino que es fundamental para el futuro político y social del país, ya que son precisamente estos propietarios los elementos más dinámicos en la tarea de contrarrestar cualquier esquema de tipo marxista colectivista".¹⁹

Pero es en la implementación de estos objetivos de manipulación social, donde llega a profundizarse el desequilibrio creado por el diseño de la política de tenencia. En el intento por compatibilizar "desarrollo" y "seguridad interna" en un esquema de "orden social", el diseño autori-

¹⁹ Discurso del Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura, señor Alfonso Márquez de la Plata. Santiago, 30 de Octubre, 1976.

tario encuentra obstáculos provenientes de la implementación del propio esquema con que interprete la realidad y con que pretende modificarla.

La acción llevada a cabo coherentemente con los principios conductores de la intervención autoritaria en el campo pone en evidencia contradicciones y el carácter clasista de la política realizada.

En este sentido, se profundiza el desequilibrio que el campesino de la asignación de parcelas pretendía corregir y el logro de "paz social" que se pretende devolver al sector agrario, resulta convertirse en una imposición por la fuerza de una "paz social" sobrepuesta a una acumulación aún latente de conflictos en el sector. A la larga se deteriora también el objetivo de crear un marco adecuado a la inversión en la agricultura.

4.1. *La asignación de parcelas y los factores de inseguridad del campesinado*

El espacio social que ha servido de marco al desarrollo de este conjunto de contradicciones entre el "wishful thinking" y los "efectos no esperados" de una política, ha sido el proceso de asignación de parcelas a los campesinos del sector reformado. En efecto, la implementación concreta por parte de los diversos actores del proceso de asignación de parcelas, lo convierte en lugar privilegiado de reproducción de significativos niveles de inseguridad para la población campesina del sector anteriormente reformado.

El surgimiento de la inseguridad e incertidumbre para los campesinos, se vuelve contra el objetivo mismo de restablecer la "seguridad y confianza" al productor agrícola:

"Se está cumpliendo con uno de los objetivos primordiales de la Reforma Agraria Chilena, de asignar tierras a los campesinos del sector reformado en propiedad individual y dar definitivamente confianza a los productores, para que desarrollen sus mejores esfuerzos en su propio beneficio y en el del país. (...) No es necesario volver a recalcar aquí la situación de absoluta incertidumbre que han debido soportar durante los últimos años dichos productores debido a las acciones de abierta ilegalidad que se estimularon desde el Gobierno mismo".²⁰

Los factores de incertidumbre campesina originados en la política autoritaria de tenencia de la tierra, alcanzan un carácter más radical en cuanto entran a desarticular al sector campesino reformado quebrando muchos de los mecanismos de solidaridad intrasector existentes, al plantear la competencia por la "parcela propia".

²⁰ *Políticas de Desarrollo...*, Ministerio de Agricultura. 1974. p. 16.

Dos tipos de factores han contribuido a crear el marco de incertidumbre:

4.1.1. *La dinámica de inclusión-exclusión impuesta por la política de tenencia*

En las sucesivas definiciones —realizadas por las autoridades del agro— sobre el número de parcelas que serán constituidas, la cifra más estable ha sido 45,000 parcelas. Este dato establece *a priori* y como óptimo de la política definida, la magnitud de la población a incorporar y a excluir. Tomando en cuenta que el total de la población activa del sector reformado es de 76,365 personas, tenemos que la cabida máxima del nuevo sector de parceleros será el 58.8% del total de la población activa reformada y la desplazada llegará a alrededor del 41%. Dentro de estos límites se desencadena la competencia por obtener una parcela.

Según una estimación, sin considerar las exclusiones de campesinos por inclusión de elementos ajenos al agro, al 31 de agosto de 1976, un 38% de la población activa del sector reformado habría sido excluida y un 62% sería asignataria de parcelas.

Los límites colocados en cuanto al número de parcelas a asignar, han contribuido a crear un marco de incertidumbre entre los campesinos reformados. La incertidumbre se origina y se concentra alrededor del proceso de selección de los parceleros.

Otro elemento de incertidumbre lo colocan los interrogantes sobre el futuro económico de las parcelas.

4.1.2. *El proceso de selección: a-politicismo, "seguridad interna" e incertidumbre campesina*

El proyecto autoritario de construir un "nuevo ordenamiento social" en el sector agrícola, convierte al proceso de selección de parceleros en uno de los instrumentos adecuados para implementar el "nuevo orden". Dos son los principios orientadores del marco social que se pretende imponer: a-politicismo y seguridad interna.

Ambos tratan de ser compatibilizados con una noción de desarrollo del sector agrícola. Los principios orientadores mencionados, han operado a través de dos canales que vienen a reforzar la dinámica de incorporación-exclusión, acentuando en su ejecución la imagen de deterioro del "interés general".

Estos dos canales han sido:

- un marco legal en constante reformulación;
- la acción de un conjunto de actores campesinos y no campesinos en la línea del a-politicismo y la seguridad interna.

4.1.2.1. *Un marco legal inestable como fuente de incertidumbre*

Una preocupación central en el período 73-76 ha sido la de revestir el proceso de incorporación-exclusión de campesinos, de una formalidad legalista. Un conjunto de decretos y reglamentos vienen a formalizar los mecanismos de inclusión-marginación.

Además se pretende establecer una cierta continuidad entre la legalidad democrática —dentro de la cual se dio el proceso de Reforma Agraria— y la “legalidad autoritaria” que preside el actual proceso.

Se trata de asegurar el consenso de los campesinos que son objeto de la aplicación de la política de tenencia.

Por tanto, el punto de partida será la ley de R.A. 16,640, la cual es modificada en alguno de sus artículos. Tres decretos modificatorios de la ley 16,640 conforman la nueva legalidad para el proceso de asignaciones: el decreto ley No. 208 y el decreto No. 240 de 1973, y el decreto supremo No. 165 de 1975.

El decreto 208 y el 240 enuncian dos criterios de incorporación de los postulantes a parcelas: a) la calidad de *campesino* del predio a asignarse; y b) el “mérito” de “ser ocupante sin violencia ni clandestinidad del predio objeto de la asignación a la fecha de acuerdo de la expropiación” (D. 208, art. 89).

Teniendo en cuenta el desarrollo de los conflictos sociales en el campo chileno, la aplicación de este criterio, excluye automáticamente a aquellos sectores de mayor conciencia política y abre la puerta a la intervención de diversos sectores en el proceso de selección de los campesinos parcelarios.²¹ Aparece así un factor de inseguridad directamente vinculado al carácter “a-político” del proyecto autoritario.

El cambio del criterio acerca de la calidad del postulante, operado por el Decreto No. 165, en mayo de 1975, profundiza el marco de incertidumbre del campesino reformado, en la medida que amplía el criterio anterior hasta relativizarlo. En efecto, la causal de preferencia enunciada en los D. 208 y 240 de ser “campesino del predio a asignar”, es ampliada en un doble sentido:

- por un lado, pueden postular campesinos que no sean del predio, sino de la provincia a la que pertenece el proyecto de asignación. Se abre así una movilidad interpredios.
- por otro, se abre una movilidad interclase al reconocer el derecho a postular a: profesionales y universitarios vinculados al agro por su formación; a empleados y obreros.

²¹ Es necesario anotar que esta causal de exclusión ya existía en la ley de R.A. 16,640 dictada bajo la administración Frei. El énfasis actual consiste en que en su aplicación pasa a convertirse en un eficiente instrumento de discriminación política.

El D. 165 viene a constituir una ruptura con la ley de R.A. 16,640, en cuanto al tipo de actor social que se pretendía beneficiar. Al definir al "campesino" la ley de R.A. es explícita: "En ningún caso se considerará como campesino a la persona que esté en posesión de un título profesional universitario" (Ley 16,640, art. 1).

Por la vía de esta "modificación legal" se abre el acceso a "elementos extraños" al predio e incluso al agro, minimizando las posibilidades del sector campesino y creando un nuevo factor de incertidumbre.

4.1.2.2. *El papel de nuevos sectores en la construcción de un marco de a-politicismo y seguridad interna*

El imperativo de a-politicismo y de seguridad interna proclamados por el régimen militar, han significado en su implementación en el agro un marco de incertidumbre que afecta especialmente a las relaciones sociales de la población campesina.

El proceso de selección de parcelas, colocado en la perspectiva del a-politicismo y la seguridad interna, necesariamente pasa a convertirse en un proceso de discriminación de la población campesina en función del proyecto político del régimen. De tal manera, el proceso de selección se pone en la línea de creación de un "orden nuevo" en que uno de sus fundamentos es la existencia de una estructura de control social eficiente sobre el sector campesino.

En el surgimiento y consolidación de una estructura de control social en el agro es posible destacar el rol de 3 tipos de actores que, en el contexto de imponer una concepción de a-politicismo y un esquema de seguridad interna, redefinen radicalmente su papel en el proceso:

a.—*el sector patronal*. En su carácter de beneficiarios principales de la política de tenencia, los patronos redefinen su rol a partir de su interés objetivo: su propia modernización como sector. Esto implica afirmar su predominio económico en el sector y, como condición, crear un marco de "paz social" que someta a las clases subordinadas. En la implementación de estas metas surge la simbiosis entre "desarrollo y seguridad interna". Tres funciones primordiales ha desempeñado el sector patronal en esta dirección:

- denuncia de los "agentes del extremismo" y del "activismo político" en el campo. En la tarea de imponer el a-politicismo y la "paz social" en el agro, los servicios de seguridad han encontrado en los patronos a sus más informantes colaboradores.
  - una segunda función está referida al proceso mismo de selección en cuanto a:
- * la aplicación del Decreto 208 sobre la eliminación de postulantes por haber participado en "tomas violentas" de predios. Los patro-

nes asumen el rol de informantes frente a la autoridad que investiga los antecedentes.

- * Garante de postulaciones de elementos ajenos al predio o al agro, con la consiguiente expulsión de campesinos.
- * Una tercera función es de tipo permanente en cuanto a constituirse en custodio del "orden y paz social" dando cuenta de las situaciones de conflictos que comprometan el nivel de apoliticismo deseado o la seguridad interna.

b.—*El control social en el estrato de parceleros*

Tres soportes han permitido el desarrollo de un esquema de control social, no ya de una clase sobre otra, sino al interior de una clase.

El primero es la existencia —dentro del sector reformado— de un contingente de campesinos leales a la racionalidad patronal, o dispuestos a la cooptación del régimen.

El segundo, es la competencia desencadenada en torno a la manipulación de la parcela propia y el consecuente proceso de ruptura de la solidaridad del sector campesino reformado.

El tercero, es la imposición de directivas campesinas a-políticas en los predios, situación que se inicia a partir de septiembre de 1973.

Estos tres soportes han operado no sólo en el proceso de selección, sino que continúan su acción a fin de asegurar un nuevo orden dentro de la población campesina. El papel de las directivas campesinas ha sido significativo, no sólo en la aplicación del Decreto No. 208, sino también en el proceso de calificación de los postulantes en cuanto a su idoneidad como trabajadores agrícolas.

Tal vez, como un "efecto no deseado" por el imperativo de la seguridad interna, se comienza a desarrollar un esquema de control interno que se expresa como estructura de temor e incertidumbre en la población campesina. Su efecto inmediato es la desarticulación de la solidaridad campesina y, como contrapartida, la acumulación de potenciales de conflicto social.

c.—*El aparato de seguridad interna*

Directamente responsables de construir el marco de "estabilidad" y "paz social" en el agro, su rol es importante en el proceso de selección de postulantes, como el de consolidación de estructuras de control social permanentes. En cuanto tal son los portadores de la doctrina de seguridad nacional y de la racionalidad "a-politista" del régimen.

La articulación de estos tres tipos de actores en microestructuras de control social a nivel local, asegura una presencia geográfica importante en la perspectiva de operar el "reordenamiento" del sector agrario. La inclusión del elemento patronal, como de actores campesinos oficialistas,

profundiza empíricamente la imagen clasista que proyecta la política agraria para los sectores campesinos; en esta medida se generan nuevos niveles de incertidumbre campesina, que tan negativos efectos registran en la actividad productiva.

Así, el objetivo de restaurar la “seguridad y confianza” del productor agrícola consigue una realización parcial, en la medida que beneficia al sector privado y desplaza la incertidumbre hacia amplios estratos de la población campesina. También la meta de crear una estabilidad basada en el “orden y paz social”, tiene una realización deprimida: el “orden” es restaurado a través de acciones que generan inestabilidad; la “paz social”, en su implementación concreta, es construida en base a la profundización del potencial de conflicto social.

Esta afirmación acerca de la incubación de un conflicto social, no pretende ser una formulación genérica o una prospectiva hecha a partir de la pura lógica impuesta por el sistema. Tiene su fundamento en un tipo de percepción campesina que se puede suponer “ampliamente compartida” y que está articulada en torno a los siguientes elementos:

- a.—Percepción de la política de tenencia de la tierra como una política pública que consolida grandes desequilibrios —en cuanto a la consecución de un “interés general”— en la medida que es percibida como una “política para el sector patronal”, tanto por la recuperación de la tierra que ella hace posible, como por el peso y predominio que ella entrega a dicho sector.
- b.—Debilitamiento de la imagen del Estado como “agente impersonal” e identificación de éste y su burocracia con la nacionalidad del sector patronal.
- c.—Asociación de fuentes de la incertidumbre campesina con el proceso de selección de postulantes a parcelas.
- d.—Identificación de las causas de la incertidumbre con la aplicación —en la práctica discriminatoria— de:
  - el decreto No. 208 que elimina a los postulantes por haber participado en “tomas violentas” de predios, es decir, por un pasado político o sindical combativo.
  - la manipulación de los puntajes de calificaciones de la “capacidad para el trabajo” de los campesinos postulantes.
  - la política de favorecer la entrada de “elementos extraños a los predios reformados” muchos de los cuales vienen a afirmar las estructuras de control social internas y la consiguiente expulsión adicional de postulantes campesinos.
- e.—Frustración de la aspiración de “participación campesina” a lo largo de todo el proceso de reformulación de la tenencia de la tierra y crítica a la verticalidad del proceso.

- f.—Identificación de las causas del deterioro en el nivel de vida campesino con el proceso de asignación de parcelas, especialmente respecto a desocupación y vivienda.
- g.—Inseguridad frente a la dinámica del mercado de la tierra y las condiciones de desamparo del campesino parcelero (acceso al crédito; asistencia técnica; comercialización), que lo lleva a vender su parcela. En este sentido, se descubre en el “mercado de la tierra” otro mecanismo de recuperación por parte del sector privado.²²

5.—*A modo de conclusión*

La presencia de este tipo de percepción en el sector reformado bloquea los objetivos mismos de la política de asignación individual de parcelas que anteriormente habíamos mencionado:

- no se consigue restablecer el equilibrio, ni destruir la imagen clasista originada en asignar al sector patronal el carácter de principal beneficiario.
- permanece entre paréntesis la voluntad del régimen por cooptar a un estrato campesino y convertirlo en su base de apoyo en el agro.
- las metas de despolitización y seguridad interna continúan siendo objeto de una imposición autoritaria. No se consigue crear una mediación social amplia que las lleve a cabo.

Pero más importante es el bloqueo que surge respecto al objetivo central y articulador de toda la política de tenencia, cual es el intento de construir condiciones adecuadas para el ingreso en el sector industrial del capital internacional primeramente y, secundariamente de inversiones nacionales.

Pareciera que aún “las condiciones adecuadas” no están suficientemente legitimadas en términos de “confiabilidad necesaria” para provocar un flujo importante de inversiones en el sector. El tiempo de que se dispone para tal legitimación, tampoco es ilimitado, pues cada una de las medidas asumidas en el mediano plazo tienen una cierta reversibilidad.

No deja de ser significativa la situación de ausencia de capacidad hegemónica del régimen respecto a sus propias bases beneficiarias. Persiste un desfase entre el carácter de beneficiario de un sector y el apoyo polí-

²² En Noviembre de 1976, el Gobierno dicta el decreto N° 1600 que intenta formalizar la situación de venta de parcelas asignadas. Se pretende reducir la incertidumbre existente, estableciendo procedimientos y plazos para efectuar dichas operaciones.

tico necesario a la política agraria en su conjunto. Los intentos por construir un movimiento multclasista de "unidad nacional campesina" hasta el momento caen en la inercia de la desarticulación social.

En el corto plazo que analizamos, la voluntad autoritaria de afirmar ciertas metas ha generado efectos tales, que vienen a relativizar sus propios supuestos.