



REFORMA AGRARIA EN NICARAGUA: UN RETO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Jorge Ernesto Guerra Vanegas

Email: gorgeguerra@yahoo.es

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Jorge Ernesto Guerra Vanegas (2017): "Reforma agraria en Nicaragua: un reto para la Administración Pública.", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (septiembre 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/09/reforma-agraria-nicaragua.html>

Resumen:

El proyecto de la reforma agraria fue muy importante en la Administración Pública contemporánea nicaragüense durante el período de 1979 a 1990. A pesar de sus notables aciertos —y el propósito central de una mayor igualdad social—, se replicó un modelo modernizador y centralista del Estado, el cual concebía la ruralidad dentro del esquema de lo tradicional y lo moderno.

En el presente ensayo nos proponemos analizar la reforma agraria nicaragüense con base en la priorización del sector estatal y cooperativo de la época. Por otro lado, estudiaremos la contradicción entre el paradigma industrialista y el paradigma campesinista. Ambos fueron importantes en términos de políticas agrarias y fueron muy influyentes en la sociología rural y la economía campesina. Finalizaremos con una breve conclusión en torno a este proceso tan apasionante para futuros proyectos de la Administración Pública del agronicaragüense.

Palabras claves: Administración pública- Reforma agraria- políticas agrarias-Sociología rural- igualdad social.

Summary:

The agrarian reform project was very important in the Nicaraguan Contemporary Public Administration during the period from 1979 to 1990. Despite its notable achievements - and the central aim of greater social equality - a modernist and centralist model of the state was replicated, Which conceived the rurality within the scheme of the traditional and the modern.

In this essay we propose to analyze the Nicaraguan agrarian reform based on the prioritization of the state and cooperative sector of the time. On the other hand, we will study the contradiction between the industrialist paradigm and the peasant paradigm. Both were important in terms of

agrarian policies and were very influential in rural sociology and peasant economy. We will conclude with a brief conclusion on this exciting process for future projects of the Public Administration of Agronecare.

¹

Key words: Public administration- Agrarian reform- agrarian policies- Rural sociology -social equality.

1. Primeros pasos

Analizar e identificar los principales factores políticos y sociales de la Administración Pública rural —los cuales condicionaron la reforma agraria, impulsada por la Revolución popular sandinista (1979-1990)— es una labor importantísima en la Administración Pública, pues tal estudio contribuirá a cimentar proyectos de justicia y bienestar hacia el futuro. Para ilustrar esta tesis es importante explicar los antecedentes de la reforma agraria nicaragüense en otras latitudes de América latina.

La reforma agraria siempre ha sido una de las principales reivindicaciones del movimiento campesino. Esto obedece a que la problemática de la tierra constituye uno de los factores que más aquejan al campesinado. Sin embargo, es importante destacar que además de la reivindicación de la tierra, el campesinado latinoamericano también ha demandado acceso a servicios básicos como educación y salud, aparte de la infraestructura, el financiamiento, la capacitación técnica, entre otras demandas. Aspectos como estos influyeron en que la reforma agraria de la Revolución popular sandinista no sólo pretendiera democratizar la tierra, sino dar las condiciones para que estas fueran trabajadas mediante la transferencia de tecnología, financiamiento y demás servicios básicos (Martí, 2000 & 1997; Baumesister, 1988 & 1985).

Como referente histórico inmediato, gran parte de las reformas agrarias latinoamericanas están inspiradas en el proceso acontecido en la Revolución mexicana, así como por las reformas agrarias de Venezuela, Bolivia y Cuba. Esto último fue, quizás, una de las experiencias más influyentes en el proyecto nicaragüense, puesto que durante el decenio de los ochenta, los países del bloque socialista sirvieron de inspiración a proyectos de la Administración Pública centralizada. También hubo procesos en Centroamérica, como las reformas agrarias de Costa Rica y Guatemala, esta última abortada a través de un golpe de Estado apoyado por Estados Unidos.

Así pues, los resultados de la Administración Pública en Nicaragua fueron muy exitosos en lo relativo a la distribución de tierras. En este período comenzó la reducción de la gran propiedad latifundista en Nicaragua, calculada en un 35 % antes de 1979 y pasando a un 13 % de parcela individual y a otro 11 % de las empresas estatales (*Centro de Investigaciones de la reforma agraria*, 1989), pues en la Revolución sandinista tuvieron un peso fundamental dos formas de organización en torno a lo rural: el sector estatal llamado Áreas Propiedad del Pueblo (APP) y las Cooperativas de Producción: unas colectivas y otras individuales. De esta manera:

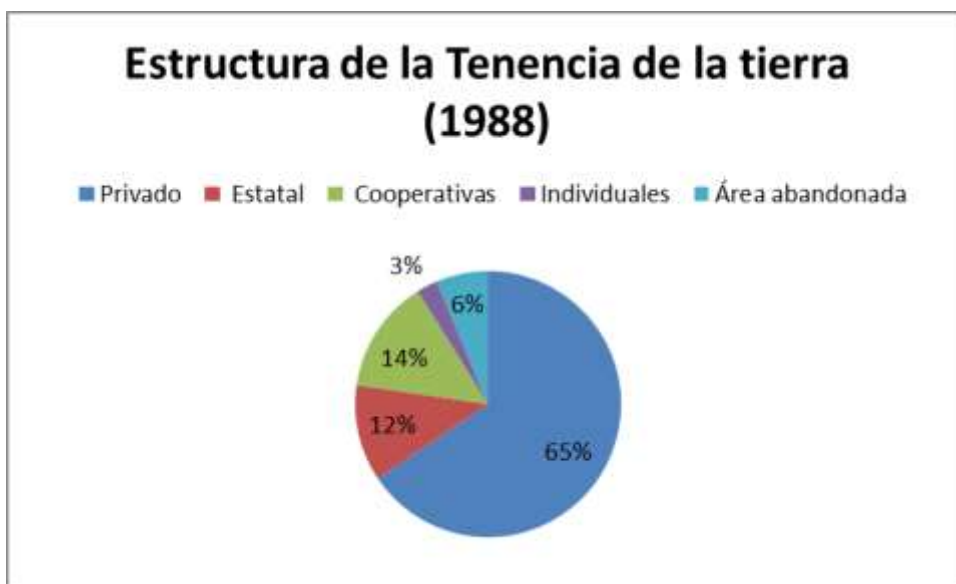
El primer objetivo de la Junta de Gobierno fue la creación de un amplio sector estatal a través de la confiscación de las fincas de Anastasio Somoza y sus allegados. Sin embargo, muchas de esas fincas ya habían sido tomadas por campesinos pobres que se alzaron

¹Docente-Investigador (Sociología). Universidad Politécnica de Nicaragua.

durante la Insurrección, formando cooperativas o dividiéndolas en parcelas (Martí i Puig, 2000, p.169 citando a Serra, 1990).

Sector	Área	%	Área	%
Privado	8,073,000	100.00	5,288.958	65.5
Más de 500 mz.	2,920.000	36.2	519.185	6.4
200 a 500 mz.	1311.000	16.2	1062.474	13.2
50 a 200 mz.	2,431.000	30.1	2,311.726	28.6
10 a 50 mz.	1,241.000	15.4	1226.801	15.2
Menos de 10 mz.	170.000	2.1	168.772	2.1
Estatal	-	-	948.230	11.7
Cooperativas	-	-	1,115.616	13.8
CAS	-	-	921.511	11.4
CCS	-	-	133.621	1.7
CT	-	-	23.510	0.3
CSM	-	-	36.974	0.4
Asignaciones a individuales	-	-	209.974	2.6
Área de abandono	-	-	510.222	6.3
Total	8,073.000	100.0	8,073.000	100.0

Fuente: Centro de Investigación y Estudios de la reforma agraria (1989). *La reforma agraria en Nicaragua*. Editorial Nueva Nicaragua. Managua.



Fuente: Centro de Investigación y Estudios de la reforma agraria (1989). *La reforma agraria en Nicaragua*. Editorial. Nueva Nicaragua. Managua.

1.1 Administración Pública centralista

De acuerdo con los lineamientos de la Revolución popular sandinista, era vital la atención y promoción de los sectores socioeconómicos agroindustriales. Fue una cuestión de productividad, pues los mismos constituían nichos o enclaves fundamentales de la nueva economía. Es importante destacar que el modelo agroindustrial del Gobierno sandinista no era del todo nuevo en el país, ya que este tipo de políticas ya habían sido implementadas en Nicaragua, en el marco de los modelos de Desarrollo de Sustitución por Importaciones, que se impulsaron en Latinoamérica desde la década de los años sesenta. En el caso de Nicaragua, estas políticas agroindustriales fueron implementadas en el marco del Mercado Común Centroamericano, y de la Alianza para el Progreso que Estados Unidos implementó para contrarrestar la influencia de la Revolución Cubana en la región (Martí, 2000 & 1997; Baumeister, 1988 & 1985).

Para finales de 1979, el Estado tomó el control de fincas de sectores vinculados al somocismo, creando unidades de producción gestionadas con el objetivo de evitar la *recampesinización* de los trabajadores agrícolas. En este marco, la dirigencia de la Revolución propuso integrar el campesinado al proyecto revolucionario. Sin embargo, se partía de que estos constituían un sector atrasado y propenso a ideas políticas de derecha. El excesivo individualismo de estos no compaginó con el concepto de hombre nuevo (Martí, 2000 & 1997; Baumeister, 1988 & 1985). Cabe destacar que esto último no fue una posición generalizada en el sandinismo, pues no todos sus miembros tenían una visión socialista tan ortodoxa. Además, quienes sí la tenían fueron flexibilizando sus posiciones en la medida en que la reforma agraria se desarrollaba, en especial debido a los fracasos de muchas medidas inspiradas en los manuales soviéticos de la época.

El primer problema de esta visión fue la sobrevaloración del peso de las propiedades de Somoza: se concebía que gran parte de las tierras agrícolas le pertenecían a él y su familia. Esto no era del todo cierto, porque existían muchos sectores económicos en Nicaragua que poseían muchas propiedades y que eran adversarios al régimen somocista (y que, sin embargo, no simpatizaban con el sandinismo). Por otro lado, también había otro error de apreciación que subestimaba el peso de las tierras que pertenecía a pequeños productores y campesinos. De ahí que el sandinismo tuviera dificultades para relacionarse con este sector, lo cual trató de solucionar fundando la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), una organización que tenía la intención de agrupar a los pequeños y medianos productores como respuesta de la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), y que pretendía establecer relaciones con estos sectores. Ambas visiones condicionaron el proyecto de reforma agraria sandinista. En este sentido, el desconocimiento de la realidad rural dificultó la realización de un diagnóstico, lo que tuvo implicancias políticas muy fuertes, ya que no había mucho lugar para los pequeños propietarios en el nuevo modelo de desarrollo rural, oportunidad política aprovechada por los opositores al proyecto revolucionario (Martí, 2000 & 1997; Baumesister, 1988 & 1985).

La razón de la priorización del sector estatal y cooperativo responde a una visión de una Administración Pública tradicional y centralista, donde el Estado jugó un rol central. Bajo este paradigma, se propuso la implantación de una nueva organización del trabajo inspirada en un esquema colectivista, asociativo e igualitarista. Este nuevo modelo fue contrario a la organización socioeconómica tradicional del campesino propietario de la pequeña parcela. De acuerdo con la Administración Pública de la época, esta última forma tradicional provenía del atraso semifeudal, que aún coexistía con el capitalismo nicaragüense. Fue así que, en el año de 1981, se promulga la ley de la reforma agraria. Dicha reforma toma mayor fuerza durante los años 1982 y 1984, expropiando una serie de latifundios ociosos. La dimensión de estas expropiaciones se calculó en la época bajo los siguientes parámetros:

349 latifundios con una extensión de 467 mil 228 manzanas, siendo los principales beneficiarios las empresas estatales y las cooperativas. Desde 1983 también se inició la titulación de las tierras en posesión precaria en las regiones del interior y la Costa Atlántica con el fin de atraer parte del sector campesino al campo revolucionario y restar peso al movimiento contrarrevolucionario (Martí i Puig, 2000, p.170).

Es importante señalar que los pilares fundamentales que perseguía desarrollar la Administración Pública agraria eran: (a) el sector alimentario, (b) la agroindustria y (c) la obtención de divisas. Con base en estas tres metas se impulsaría el desarrollo del sector rural en correspondencia a una planificación centralizada del Estado. En lo que respecta a la inversión, esta se distribuyó equilibradamente durante los primeros años de la Revolución entorno a los sectores privado, asociativo y estatal. Al respecto, para 1982, “Este esfuerzo inversor se concentró en el sector estatal, el cual absorbió el 70 por ciento de las inversiones, frente a un 15 por ciento y un 5 por ciento correspondiente al sector cooperativo y privado respectivamente” (Martí i Puig, 2000, p.171).

Para el año 1983 esta tendencia centralista continuaría, dado que la mayor parte de la inversión pública iba dirigida hacia proyectos agroindustriales de gran envergadura. El hecho de que la Revolución enfocara sus esfuerzos en el sector estatal sugería un paradigma modernizador que realizó esfuerzos para el desarrollo tecnológico del sector agrícola. En este marco, las cooperativas de producción se encargarían del abastecimiento del sector agroindustrial. Dicho modelo de

Administración Pública disgustó a ciertos sectores de los campesinos que no compartían la colectivización del campo. Estos últimos preferían la *parcelización* y demandaban mayor independencia en la toma de decisiones para la producción. El descontento de este sector, poco a poco, fue creciendo, teniendo como consecuencia que fuera el campesinado la principal fuente de combatientes de la contrarrevolución que enfrentaba militarmente al Gobierno sandinista (Martí, 2000 & 1997; Baumesister, 1988 & 1985).

En esta lógica, la Administración Pública de la época priorizó a aquellos campesinos que estaban organizados en cooperativas, apoyándolos en el acceso a tierras, créditos, herramientas, entre otros beneficios. Para 1978, tan sólo veintiocho mil campesinos recibían el cuatro por ciento de los créditos; por otro lado, para 1982, ochentaisiete mil seiscientos campesinos usufructuaron el treinta y uno por ciento del crédito agropecuario a corto plazo (Martí i Puig, 2000). Sin embargo:

Si comparamos el sector estatal, los grandes y medianos productores, y los campesinos en cuanto a las áreas de cultivo financiado con crédito veremos que el campesinado tuvo una proporción muy inferior a los otros dos sectores; y dentro de los campesinos los corporativizados retuvieron la mayoría de los créditos (Martí i Puig, 2000, p.172).

Lo anterior significó un importante mecanismo de control por parte del MIDINRA (Ministerio de Desarrollo de la Reforma Agraria), el cual condicionó el acceso a tierras, créditos y tecnología a los campesinos, generando condiciones forzosas de organización. Otra importante fuente de dificultad de la reforma agraria nicaragüense se relacionó con respecto a la política de comercialización caracterizada por un fuerte control en torno a la distribución, producción de bienes y servicios en el campo. En relación con esto, basta mencionar que la nacionalización del comercio interno de parte del Estado significó una fuerte restricción a la libertad comercial del campesinado y, por supuesto, un malestar a sus intereses económicos. En este respecto, el Ministerio de Comercio Interior (MICOIN) tuvo el rol de fijar los precios de las mercancías de los productores. Dentro de este marco, ENABAS era la institución que se encargaba del acopio y la distribución sobre la base de un sistema de comercio estatal, con el propósito de combatir la especulación. El principal problema en la labor de ambas instituciones fue que muchas veces no lograban su objetivo, pues las excesivas restricciones ocasionaron que proliferara una economía subterránea donde el contrabando corría a sus anchas. Con esta economía subterránea unos pocos se beneficiaban en perjuicio de la gran mayoría. De igual forma, esta centralización del comercio muchas veces desincentivó a muchos productores, quienes preferían no trabajar a recibir precios tan bajos por su producción. Otra razón que incomodaba mucho a los campesinos era ser obligados a producir ciertos productos y ciertas cantidades en el marco de una planificación que no los tomaba en cuenta. Por dicha razón:

Tales medidas generaron el rápido rechazo de la mayoría del campesinado, implicando la caída de la producción a partir de 1981 y el desarrollo de un mercado negro (con precios muy superiores a los oficiales) que competían con la escasez que sufría la red estatal (Martí i Puig, 2000, p.173).

En este marco, la política de control de precios y la sustitución de la red de comercio tradicional manejada por el Estado fueron vistas por los campesinos como medidas que colocaban en una situación privilegiada a las ciudades. Esto último, según la opinión de muchos campesinos, se ejecutó en detrimento de sus condiciones de vida, las cuales se vieron mermadas por el desabastecimiento en insumos, herramientas y bienes de consumo que los sectores rurales

necesitaban. Como se puede apreciar, las buenas intenciones de la Revolución crearon consecuencias no previstas a las acciones planificadas. Ello repitió, sin intención, la histórica situación de dominio de la ciudad sobre el campo, no superándose la matriz de relaciones sociales propia del modelo de un desarrollo modernizante. De ahí que estas contradicciones hayan sido explotadas políticamente por la oposición al Gobierno sandinista, teniendo cierto éxito en los campesinos, especialmente en la zona central y en el norte, ya que el campesino del Pacífico era más leal al proyecto revolucionario, debido a su participación en el derrocamiento de la dictadura somocista (Martí, 2000 & 1997; Baumesister, 1988 & 1985).

2. Paradigmas de Administración Pública rural

Fue precisamente el paradigma centralista de la Administración Pública agraria de la época, el cual partía de que las cooperativas constituían “formas superiores de organización social”. Fue en este contexto que “El rol económico que se le asignó (a las cooperativas) fue el de producir granos básicos y perecederos, y el de la reproducción de la fuerza de trabajo para las grandes empresas estatales destinadas a la agroexportación” (Martí, 2000, p.174). En este ámbito (1985), la Unión Nacional de Ganaderos (UNAG) condicionó la entrega de tierras a formas cooperativas de organización. Organizaciones como la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) jugaron un papel muy importante; sin embargo, vieron reducidas sus bases debido a un discurso *polarizante* que enfatizaba la preeminencia de los proletarios agrícolas en detrimento de aquellos que poseían alguna parcela de tierra. Fue así que al pequeño propietario se le percibió con desconfianza durante la reforma agraria, por no compartir o no alcanzar los esquemas ideológicos que dichas organizaciones promovieran (Martí, 2000 & 1997; Baumesister, 1988 & 1985).

¿Cuál es el origen de estas concepciones nacidas dentro de la Administración Pública? Las visiones antes mencionadas tienen su base en dos paradigmas influyentes: el paradigma industrialista y el paradigma campesinista. La primera planteaba que la reforma agraria debía ser una estrategia de modernización donde se utilizaran fuentes intensivas de capital, concentradas en determinadas unidades de producción, como la creación de un control estatal de abastecimiento con una administración central planificada. Esta visión tenía como principal influencia el proceso de industrialización del campo, acontecido en la Unión Soviética al inicio de su revolución. En este marco, el criterio básico para el estudio del campo fueron las relaciones sociales de producción, fundamentalmente el grado en que la unidad familiar compra o vende su fuerza de trabajo y la capacidad que tiene la unidad familiar para reproducirse con base en la producción directa, es decir, la forma de reproducción simple o ampliada (CIERA, 1989).

La segunda visión proponía el respeto a la pequeña propiedad agrícola y la autonomía en las relaciones tradicionales de producción del campesinado. Esta concepción era compartida entre sectores influenciados por la izquierda no soviética latinoamericana, que fueron testigos de cómo una concepción demasiado modernizante había fracasado en muchos países. A pesar de que la información de la época estuvo presente en el debate de las políticas rurales, el paradigma industrialista fue el que se implementó en Nicaragua (Martí, 2000 & 1997; Baumesister, 1988 & 1985), no percatándose con ello de que la lógica de la producción campesina se basa en el autoconsumo de la unidad de producción y la comercialización del excedente de sus productos para cubrir otras necesidades básicas (CIERA, 1989).

Sobre esta discusión, Baumeister (1988) nos plantea las siguientes interrogantes en torno a la reforma agraria nicaragüense: ¿a qué atribuir estos errores y concepciones prevalecientes en los diagnósticos y en las actividades inversionistas del sector estatal? En este sentido, el autor nos presenta tres argumentos del porqué la reforma agraria fue un fracaso: (a) La importancia de la élite agraria vinculada laboral o familiarmente al sector más moderno del sector agrícola nicaragüense. Dichos profesionales formados en universidades estadounidenses, o del antiguo bloque del este, pasaron a ocupar cargos de importancia. Tales cuadros profesionales fueron los que llevaron a cabo los proyectos agroindustriales de gran envergadura, que al final constituyeron un fracaso debido al mal diagnóstico que estos profesionales realizaban del sector rural; (b) Motivos ideológicos de determinados sectores de la Revolución vinculados a la teoría de la dependencia, los cuales poseían una perspectiva del desarrollo como subdesarrollo en conexión con las fuerzas productivas o la creación de sectores deseables; y (c) La excesiva politización de determinados sectores, los que generaron una visión distorsionada de la realidad rural y de las relaciones que se gestaban en el campo o agronicaragüense.

La excesiva politización, la ideología y el dominio de las élites agrarias satanizaron como burguesas las aspiraciones del campesino nicaragüense con parcelas individuales. Esta interacción de factores sociopolíticos marginó las aspiraciones en torno a un estilo de vida muy parecido al finquero. En el imaginario campesino la aspiración de poseer tierras es fundamental para la reproducción de las unidades familiares (Maldidier, Cristoba & Marchetti 1996). No obstante, la institucionalidad pública de la época, así como sus programas de desarrollo y políticas agrícolas estaban muy ligados al paradigma modernizante de la economía, el cual partía de la tesis de que el campesinado es un remanente semimoderno y atrasado de relaciones comunitarias, las cuales debían ser superadas en la nueva sociedad.

2.2 Conclusión

La reforma agraria nicaragüense, con todos sus logros y desaciertos, fue un proceso de la Administración Pública que cambió la estructura del agronicaragüense, el cual —sin dudas— necesitaba ser trastocado luego del estancamiento que tuvo con los continuos regímenes liberales y conservadores, y sobre todo con la dictadura somocista. Como principal aprendizaje, la reforma agraria nicaragüense deja como lección que un cambio es posible si se tiene voluntad política y el respaldo de los sectores que históricamente han sido afectados por los modelos de desarrollo: los campesinos. De igual forma, otro aprendizaje es que no resulta suficiente impulsar un nuevo proyecto sólo con “buenas intenciones”, porque primero se necesita tener un buen diagnóstico basado en un análisis científico de la realidad social. Para finalizar, se necesita revitalizar los sueños de muchos campesinos que desean producir en las mejores condiciones para mejorar su calidad de vida. Esto último no debe ser de interés único de los campesinos, sino de todos los nicaragüenses, porque no podemos tener un desarrollo auténtico como nación si dejamos excluido a un sector tan importante del país.

Referencias:

Martí, S. (2000). Revoluciones y campesinos: una ecuación difícil de las políticas agrarias sandinistas, 1979-1989. *Revista Estudios Latinoamericanos*.

Martí, S. (1997). Cuando la revolución llegó al campo: la política agraria sandinista, su debate y su impacto en las zonas rurales del interior. *Anuarios de Estudios Centroamericanos*. 2 (1-2), 71-14.

Baumeister, E. (1988). La reforma agraria. *Nueva Sociedad*. (96), 159-162.

Betteta, L & Rubio, R. (2006). *Apuntes sobre descentralización*. Recuperado de biblio3.url.edu.gt/PROFASR/Modulo-Formacion/03.pdf

Baumeister, E. (1985). Un balance del proceso de reforma agraria nicaragüense. *Cuadernos Políticos*. (43). 55-66.

Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria (1989). *La reforma agraria en Nicaragua*. Editorial Nueva Nicaragua. Managua.

Instituto de Investigación y Desarrollo. (1996). *El campesino finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense*. Managua.

Restrepo, J (2002). *Reflexiones sobre la descentralización en América Latina*. Recuperado de www.fuac.edu.co/revista/V1N2Septiembre2002/Editorial.pdf