

TRANSFORMACIÓN AGRARIA EN NICARAGUA EN LOS AÑOS OCHENTA Y PERSPECTIVA ACTUAL

Jan P. de GROOT
Universidad Libre
Amsterdam, Pays-Bas

CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA AGRARIA SANDINISTA

La estructura agraria de Nicaragua antes de 1979 era heterogénea y relativamente bien articulada : combinaba el crecimiento de la agro-exportación con una provisión adecuada de alimentos para el mercado interno y una rápida acumulación de capital. La formación del excedente económico se concentraba en el sector agro-exportador, considerado por los sandinistas como clave. Esta articulación de diferentes formas de producción se asentaba en la concentración de la tierra en manos de la gran burguesía agraria, el control de las finanzas, del comercio rural y del procesamiento industrial (Kaimowitz, 1989 : 51). Su control sobre la tierra obligaba parte de la población campesina a vender estacionalmente su fuerza de trabajo. Los campesinos, que dependían de la red de intermediarios controlada por la burguesía agro-exportadora, enfrentaban términos de intercambio desiguales. El modelo somocista de desarrollo articulaba los sectores campesinos con su oferta de mano de obra y producción de bienes de exportación y granos básicos a un sector rentable y dinámico de agro-exportación. Este modelo ha sido caracterizado de "dualismo funcional" (De Janvry, 1981). El Estado fomentaba la formación de un excedente económico y su concentración en el sector agro-exportador. Esta acumulación favoreció en primer lugar los grandes terratenientes asociados con la familia Somoza, los sectores capitalistas anti-somocistas se beneficiaron en parte de las políticas estatales.

El régimen sandinista consideraba deseable continuar la agricultura en gran escala e intensiva en capital, pero pretendía hacer cambios estructurales en el modelo de acumulación. Buscaba la concentración del excedente económico en el sector estatal con el fin de acelerar y dirigir los procesos de transformación. En la *primera fase* de la reforma agraria sandinista (1979-1980) la tierra confiscada a los somocistas fue convertida en empresas estatales. Esta nacionalización servía para crear un sector técnicamente avanzado. Se proporcionaban fuertes incentivos económicos a la burguesía

agraria anti-somocista que se había quedado en el país, para así estimularla a seguir produciendo. Se pensaba controlar el excedente generado a través del comercio y del sector bancario, ambos en manos del Estado, sin tener que nacionalizar sus medios de producción. Este modelo necesitaba a la vez la continuación de la presencia de una clase semi-proletaria para suministrar la mano de obra estacional y los alimentos a precios bajos para la población urbana. Por lo tanto se percibía como contradictoria con este modelo dualista una reforma agraria redistributiva (De Groot & Clemens, 1989). El Estado invertía el excedente agrícola con prioridad en grandes proyectos agro-industriales, sobre todo con el fin de reducir la dependencia del país de la exportación de materias primas.

LÍMITES Y AJUSTES DE LA REFORMA AGRARIA SANDINISTA

En principio la estrategia sandinista tuvo cierto éxito : logró incrementar las inversiones y concentrarlas en el sector estatal ; la gran burguesía agro-exportadora disminuyó su producción pero no la abandonó y se mantuvo la producción de granos básicos para la población urbana. Pero se notó pronto que la producción de las fincas estatales era ineficiente. La planeación centralizada incentivó a producir sin vigilancia de los costos, la administración era en muchos casos inadecuada y la productividad del trabajo baja. Las pérdidas de estas empresas estatales se cubrieron con nueva financiación. Su baja eficiencia contribuyó a priorizar, en la segunda fase de la reforma agraria sandinista (1981-1984), las cooperativas de producción, las CAS, mientras que en zonas de conflicto se dio énfasis en el aspecto de autodefensa de estas cooperativas. El Estado intentó controlar los planes de producción de estas cooperativas a través del crédito y de los servicios de insumos y asistencia técnica. Pero el traspaso de los fondos de inversión a las empresas cooperativas no conducía a una capitalización de las cooperativas incrementando su eficiencia de producción en forma sostenida.

Los grandes proyectos agro-industriales no marcharon bien ; eran más complicados y costosos de lo previsto y su maduración demoró demasiado. La financiación inflacionaria del sector estatal y de los servicios colectivos, y la manipulación de los precios relativos crearon distorsiones y fuertes desequilibrios económicos. Para los pequeños y medianos productores los términos de intercambio se deterioraron y los salarios agrícolas reales bajaron. La producción de granos básicos bajó y creció la escasez de mano de obra para

las cosechas de los cultivos de exportación. No se alcanzó la nueva articulación que los sandinistas habían diseñado. No se logró un modelo operante de acumulación de capital, de producción de alimentos, de provisión de divisas y una oferta suficiente de mano de obra para los cultivos de exportación.

La agresión de la contrarrevolución armada hizo necesario incrementar desproporcionalmente el presupuesto militar y él modificó el enfoque de la reforma agraria. La base política de la revolución en el campo tenía que ser fortalecida ya que el campesinado se volvió factor clave en el conflicto político-militar. En la *tercera fase* de la reforma agraria sandinista (1985-1987) la "alianza estratégica obrera-campesina" abrió las puertas para el reparto de tierras a productores individuales. Mientras que la CÁS seguía siendo el modelo normativo por ser compatible con la articulación y tecnificación que los sandinistas implementaron.

La "economía de sobrevivencia" requirió que se asignaran los recursos en manos del Estado para mantener la capacidad instalada de producción. El modelo de acumulación centralizada y concentrada en el sector estatal perdió su efectividad por la reducción del excedente. Mediante la "organización territorial de la producción y el intercambio" se trató de reactivar la producción en el sector campesino para reestablecer una articulación efectiva que permitiera la captación de excedentes. La nueva orientación enfatizaba la articulación a nivel local y regional de las diferentes formas de producción. Las empresas territoriales fueron dotadas de funciones de abasto en insumos y servicios de maquinaria agrícola, asistencia técnica, procesamiento y comercialización a las cooperativas y los productores campesinos. Éstos a su vez tenían que canalizar su producción por vía del Estado y no por los mercados paralelos. Esto significaba que las cooperativas y los productores campesinos no estaban en condiciones de capitalizarse.

En la *cuarta fase* de la reforma agraria, ya en el marco de las negociaciones de paz, el gobierno sandinista acordó con la Contra la suspensión de las afectaciones de tierra (Sapoá). Este acuerdo limitó las posibilidades de captar tierras para la reforma agraria. Con las reformas monetarias y económicas de 1988 el gobierno sandinista inició una política orientada a ajustar su intervención en el mercado a criterios de eficiencia tanto en el sentido macro- como micro-económico. Pero la hiperinflación hizo muy difícil rearticular los diferentes sectores de producción a través de los mecanismos del mercado.

CAMBIO POLÍTICO Y REFORMA AGRARIA

El nuevo gobierno que inicia su mandato en el contexto de una crisis económica muy profunda intenta estabilizar y reactivar la economía. Entre los grupos de presión está la burguesía agraria que quiere volver al modelo prerevolucionario. El gobierno por su parte, con su programa de estabilización y de obtención de financiamientos externos, tiene que elevar rápidamente las exportaciones: da prioridad al sector algodonero. Como se trata de un cultivo de ciclo corto puede incrementarse rápidamente su producción. El Banco Central se ha comprometido a cancelar las cosechas de los productores de exportación en cordobas oro, de libre convertibilidad y con una paridad estable con el dólar. El sector agro-exportador insiste en la privatización del comercio exterior para tener acceso directo a las divisas.

Los productores para el mercado interno no reciben un trato igual. El costo de los insumos aumenta más que los precios de sus cosechas, reduciendo aún más los márgenes ya disminuidos por los ajustes económicos anteriores. Aunque utilizan menos insumos importados que la agricultura de gran escala, estos productores sufren más de la contracción de la demanda interna y de la restricción del crédito.

En estas prioridades se encuentra la *lógica económica* de las nuevas propuestas para la reforma agraria. El nuevo gobierno ha expresado desde el principio su intención de revisar las confiscaciones llevadas a cabo por los sandinistas. En el Protocolo de Transición firmado en marzo de este año entre el gobierno saliente y el entrante el tema de la reforma agraria es tocado explícitamente. Por un lado "se garantizará la propiedad rural a las familias beneficiadas por la revolución", pero por otro lado "armonizándose los problemas de propiedad con los legítimos derechos que pudieran tener ante la ley los nicaragüenses afectados en sus bienes".

El Decreto 10-90 autoriza arrendar tierras estatales a productores privados. Su propósito es crear una comisión nacional donde la burguesía expropiada en los años de la revolución pudiera pedir una revisión de sus expedientes.

POLÍTICA ECONÓMICA Y REFORMA AGRARIA

Desde 1988 los gobiernos de Nicaragua han implementado políticas de ajuste estructural. El reajuste de los precios relativos ha redundado en un aumento de los costos de los insumos importados mientras la política crediticia restrictiva aumentó el costo del capital. En principio esto debería aventajar la producción campesina que utiliza pocos insumos importados y capital. A finales de 1989 se perciben los siguientes resultados:

- una recuperación modesta de la producción agro-exportadora. Es en primer lugar consecuencia de la política cambiaria y se realiza sobre todo en las medianas y grandes explotaciones privadas, mientras que la participación del sector campesino queda atrás ;
- un estancamiento de la producción alimentaria que resulta del aumento de los costos de producción y de la reducción de la demanda.

La fuerte contracción del sector campesino se debe en primer lugar a las condiciones recesivas que implica un deterioro de las relaciones de intercambio entre campo y ciudad. La aplicación más estricta de la política de ajuste significa que el gobierno ya no está dispuesto a garantizar la producción mediante una política crediticia que comprende subvenciones y condonaciones de la deuda. De hecho, la política de precios y de crédito funcionaba como un sistema de producción por contrato (*contract farming*) con un "seguro agrícola contra todo riesgo" financiado con la inflación. Al eliminarse este sistema se introduce de nuevo el factor riesgo, lo que explica una producción campesina baja (Ellis, 1988). Ambos factores, el deterioro de las relaciones de intercambio y la reintroducción del riesgo explican la reducción de la producción para el mercado y enfatizan la importancia del autoconsumo. Por un lado las ventajas relativas de la pequeña producción (usa pocos insumos importados y capital) no se materializan. Por el otro, la ausencia de política de desarrollo campesino implica la necesidad de importar alimentos y la pérdida de empleo productivo refuerza la espiral recesiva.

La estrategia de desarrollo actual tiene su eje en la gran producción agro-exportadora. Sin embargo el instrumento de la política cambiaria que favorece a este sector resulta insuficiente para incentivar la producción. Es así que se tuvo que reducir el porcentaje de autofinanciamiento de 30 % a 15 %. Tampoco se dieron las inversiones privadas esperadas en la producción agro-exportadora que el gobierno había pensado incentivar al abrir la posibilidad de arrendar tierras del APP. Por lo tanto esta estrategia bimodal se presenta con todas las ineficiencias macro-económicas en el uso de los factores de producción.

La contradicción entre la política macro-económica y de desarrollo agrícola se resume en la contradicción entre el control de la inflación y la profundización de la recesión. Existe además una contradicción entre las políticas macro-económicas y las estructuras monopólicas y monopsónicas de comercialización. La articulación de la economía entre los productores primarios y las empresas agro-industriales ha tenido consecuencias muy negativas para el campesinado tanto por la formación de precios de monopolio como al quitarles la posibilidad de acumular, tal como sí es factible en los complejos económicos integrados.

Los resultados de la competencia imperfecta son ineficiencias en la asignación de los recursos a nivel macro-económico. El gobierno piensa aumentar la eficiencia productiva, contribuir a la formación de mercados competitivos y eliminar precios de monopolio mediante la privatización de las empresas estatales. El plan económico, tal como ha sido presentado en la conferencia de donantes celebrado en mayo en Roma, plantea los elementos de la política de ajuste y de privatización sin definir estas medidas como complementarias e interdependientes. El modelo bimodal no garantiza mercados competitivos. Más bien tiende a promover la concentración de los excedentes en el sector "moderno" con una tecnología intensiva en capital y divisas y a expensas de las posibilidades de acumulación en el sector campesino.

PERSPECTIVAS DEL SECTOR REFORMADO

Las *empresas estatales* han sido establecidas en tierras de la familia Somoza y nadie cuestiona estas confiscaciones. Más importante es la presión para privatizarlas. El argumento de más peso es que el Estado no debe asumir un papel tan directo en la producción y mucho menos en la producción agrícola. El record de la gestión estatal en estas empresas en los años ochenta parece confirmar esta tesis. Pese a la fuerte capitalización de estas empresas, el sector en su conjunto no ha generado excedentes económicos efectivos. Debe considerarse en esta relación que la falta de eficiencia micro-económica fue resultado no solamente del manejo deficiente de estas empresas, sino también del entorno macro-económico con precios e incentivos distorsionados. Aun cuando el gobierno actual logre ajustar los precios relativos será difícil recuperar la rentabilidad de estas fincas estatales ya que su sistema de producción es intensivo en capital y en insumos importados. En el contexto de las políticas de ajuste y de estabilización, tienen mejores perspectivas las fincas que producen para el mercado externo. Para el gobierno actual existen dos razones adicionales para privatizar las fincas estatales : su venta generaría fondos para subsanar el déficit fiscal o, eventualmente, dólares para incrementar las reservas. En términos políticos, la privatización ampliaría la base social del régimen reforzando los productores capitalistas.

No hay duda que los trabajadores agrícolas, la mayoría organizados en la ATC, se opondrán a la privatización. En esta lucha el Estado controla instrumentos importantes : la gestión de la empresa, los servicios sociales, el crédito y el comercio externo. Desde el punto de vista de los trabajadores un modelo de auto-

gestión sería una alternativa aceptable ; ahora es tarde para esta opción. La modalidad de asignar tierras en *parcelas individuales* apareció tarde en la reforma agraria sandinista, razón por la que quedó limitado el número de beneficiarios. Es un grupo bastante vulnerable. Se teme que la revisión de las confiscaciones pueda resultar en desalojos. Para prevenir esta situación la UNAG ha asesorado a estos campesinos para formalizar sus títulos de propiedad. Pero es la posición económica débil del campesino que más pone en peligro su sobrevivencia. En teoría podría beneficiarse del ajuste de los precios relativos, pero eso sólo bajo ciertas condiciones que no se dan. El campesino sufre más que los demás productores de la restricción del crédito, recayendo en el financiamiento informal del comerciante o terrateniente. Esta dependencia implica su sujeción a monopolios locales en la comercialización de insumos que encarecen más los medios de producción. Enfrenta las consecuencias de la contracción de la demanda interna, de modo que los precios de sus productos se quedan atrás en relación con los de los cultivos de exportación. Reaparecen elementos de la articulación prerevolucionaria : concentración del excedente en el sector agro-exportador y subordinación del campesino como proveedor de alimentos baratos y mano de obra estacional. Ahora de nuevo el Estado promueve esta recomposición, los campesinos y sus organizaciones tienen que tomar iniciativas para defenderse. Deben hacerlo a través de formas de cooperación que refuercen su poder de negociación, que reduzcan sus costos de comercialización y de crédito, y que apoyen una tecnificación ajustada a las nuevas relaciones de precios. Hay perspectivas de diversificación de las exportaciones (hortalizas, frutas) donde grupos de campesinos tienen ventajas comparativas.

El área de la reforma agraria actualmente comprende unas 3 600 *cooperativas* incluyendo cooperativas de producción, de "surco muerto", colectivos de trabajo, cooperativas de crédito y servicios y uniones de cooperativas agrícolas (UCA) es decir cooperativas de segundo grado. En términos generales la mitad la forman las cooperativas de producción y el resto las de crédito y servicios ; en conjunto abarcan casi una cuarta parte del área agrícola del país. Parte de las cooperativas, específicamente de la CAS, manejan tierras que en el proceso de revisión de las confiscaciones decretado por el Ejecutivo serán objeto de discusión y de conflicto. En último momento el Estado sandinista ha transferido títulos de propiedad a las CAS y el gobierno se ha comprometido a respetar los derechos de los beneficiarios de la reforma agraria.

En este sector, otro punto clave es la viabilidad empresarial de las cooperativas, específicamente de las CAS. Bajo el régimen sandinista, inicialmente con la concentración de los recursos en el sector estatal y posteriormente con el entorno macro-económico distorsionado, las cooperativas no han alcanzado niveles de acumulación y tecnificación suficientes. En los años ochenta las CAS han tenido casi siempre acceso al crédito de corto plazo, pero recibieron poco para inversiones. Además, el crédito de largo plazo no ha sido utilizado para una tecnificación consistente. Como en la situación de hiperinflación el crédito era barato y los precios distorsionados, las inversiones no fueron muy productivas. Muchas cooperativas por ejemplo hicieron inversiones poco rentables en la compra de camiones en vez de renovar las plantaciones de café o de mejorar los pastos.

Las políticas de ajuste han encarecido los insumos y el crédito ; además, el mercado de insumos sigue aún controlado por vendedores grandes. Monopolios privados amenazan sustituir al monopolio estatal de PROAGRO y de la misma manera reaparecerán las situaciones monopolísticas en los mercados de productos y en los servicios de procesamiento. El crédito sigue restringido, ya no existe la garantía del BND. Los productores tienen que autofinanciar una mayor proporción de los costos totales, lo que resulta difícil ya que el poco ahorro que tenían se ha evaporado en el proceso de inflación. Hay una tendencia a fortalecer la producción de granos básicos que requieren menos insumos comprados y a dar énfasis al autoconsumo. Sin embargo, el sector cooperativo debe mantener y reforzar su participación en la producción para el mercado. Sin esta interacción con los mercados será difícil tener incentivos para incrementar su productividad.

En esta nueva situación el sector cooperativo debe transformarse para crear las condiciones que le permitan producir en condiciones de competencia. Esto requiere dotarle de una infraestructura de comercialización de insumos y productos que haga bajar los costos y los riesgos. Para las CAS sería importante reactivar las cooperativas de segundo grado, tipo UCA, que desde 1986 han sido promovidas por el Estado y la UNAG. Las UCA hasta ahora no han funcionado bien y no han tenido una base económica suficiente. Sin embargo, estudios de casos llevados a cabo recientemente (Espinoza & Plantinga, 1990) indican que es menester y factible definir mejor su papel. Específicamente la UCA podría asumir funciones en los siguientes aspectos :

- crédito : la UCA puede bajar los costos de transacción y desarrollar actividades de apoyo para la administración del crédito ;
- insumos : puede adquirir la representación de las casas comerciales. La asociación con el comercio de

Los riesgos pueden reducirse proponiendo al productor un "seguro agrícola". Los seguros han tenido un papel fundamental en cooperativas de todo el mundo (Braverman & Guasch, 1989). La promoción de cooperativas de crédito y servicios que puedan cumplir con

consumo y comercialización (ECO-DEPA) y se constata una revitalización de las cooperativas RL. Esta integración vertical está condicionada por la forma en que se llevará a cabo la privatización de las empresas estatales. Habrá deterioro si las empresas estatales se transforman en monopolios privados. Si se ofrecen a las cooperativas de primer y segundo grado la asistencia técnica y empresarial y el financiamiento requeridos, la privatización de las empresas estatales creará el entorno económico deseable.

REFERENCIAS

- BAUMEISTER E., 1985. "Estructuras Productivas y Reforma Agraria en Nicaragua", en R. Harris (editor), *La Revolución en Nicaragua*, ERA, México.
- BRAVERMAN A. & J.L., 1989. GUASCH "Institutional Analysis of Credit Cooperatives" in P. Bardhan, editor, *The Economic Theory of Agrarian Institutions*, Oxford : Clarendon Press.
- ELLIS Frank., 1988. *Peasant Economics, Farm households and agrarian development*, Cambridge : Cambridge Univ. Press.
- ESCOTO R. ESPINOZA I. & PLANTINGA J., 1990. *Estudio de Caso de la Cooperativa CAS. Benjamin Zeledon, San Marcos, Carazo*, Depto de Economía Agrícola, UNAN.
- ESPINOZA I. & PLANTINGA J., 1990. *Estudio de Caso de la Unión de Cooperativas Eddy Guzman, San Marcos, Carazo*, Depto de Economía Agrícola, UNAN.
- GROOT J-P. & HARRIE C., 1989. "La Agricultura de Exportación y los Problemas de la mano de Obra en Nicaragua", en W. PELUPESY (editor), *La Economía Agro-exportadora en Centroamérica : crecimiento y adversidad*, San José, FLASCO.
- Instituto Histórico Centroamericano - IHC 1990. "Pueblo, Ejército, Unidad, Garantía de la Victoria?", *Envío*, Año 9, n° 104.
- Instituto Histórico Centroamericano - IHC 1990. "Quién es quién, el Test de las Barricadas", *Envío*, Año 9, n° 105.
- Instituto Histórico Centramericano - IHC 1990. "Protocolo de Transición", *Envío*, Año 9, n° 102.
- Instituto Histórico Centroamericano - IHC 1990. "Los Contras de Franklin, cuál sera su futuro?", *Envío*, Año 9, n° 105.
- KAIMOWITZ D., 1989. "La planificación agropecuaria en Nicaragua", in R. RUBEN & - J-P. de GROOT (coordinadores), *El Debate sobre la Reforma Agraria de Nicaragua*, Managua : INIES.
- WATTEL C., J.P. de GROOT & R. RUBEN., 1989. "El sector Socializado en la Reforma Agraria de Nicaragua" ; in R. RUBEN & J-P. de GROOT (coordinadores), *El Debate sobre la Reforma Agraria de Nicaragua*, Managua, INIES.
- WHEELOCK J., 1975. *Imperialismo y Dictadura*. Mexico.
- ZALDUA J., 1990. "No me sorprendió el triunfo", *Pensamiento Propio*, Año VIII, n° 68.