

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe:

Nuevas perspectivas

Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor (Editores)



San José, Costa Rica | 2015



XI. NICARAGUA:

Evoluciones y perspectivas
de las políticas agrarias y la
agricultura familiar.



Francisco J. Pérez¹¹⁷ y Sandrine Fréguin-Gresh¹¹⁸

117 Instituto Centroamericano para el Desarrollo de las Capacidades Humanas, IXMATI, Managua, Nicaragua.

118 CIRAD-ART-Dev, UCA-Instituto Nitlapán, Managua, Nicaragua.

A. Introducción

La agricultura familiar es un concepto que ha venido tomando fuerza en la formulación de políticas públicas en América Latina, y de manera más reciente en Centroamérica (Soto Barquero *et al.*, 2007; Schejtman, 2008; González, 2010; Sanches Peraci, 2011). Desde 2006-07, en el marco del proceso de integración regional, la formulación de la Política Agrícola Centroamericana (PACA) abre un debate sobre las políticas dirigidas a mejorar los niveles de competitividad de lo que se denomina la “pequeña agricultura empresarial” (CAC, 2007). Así, desde el punto de vista de la equidad en términos de distribución del ingreso, se busca estimular el crecimiento económico de una clase media campesina que, en el mediano plazo, debe cambiar la tendencia de polarización de la estructura agraria. De hecho, Centroamérica por muchos años (a partir de 1870) ha basado el crecimiento de su economía en un modelo agroexportador (Segovia, 2004) que ha generado como resultado una agricultura polarizada: de un lado, una agricultura a gran escala orientada principalmente hacia la exportación con altos estándares de calidad y tecnología, con altos niveles de productividad (del capital y en términos de utilización de insumos y de mano de obra asalariada) y, del otro lado, una agricultura a veces denominada “agricultura de subsistencia”, con bajos niveles de productividad (de la tierra), de tecnología y de calidad, que apenas logra asegurar las necesidades básicas de las familias productoras, aunque suelen comercializar algunos excedentes. Entre ambos extremos, con peso y características variables de un lugar a otro, ha venido desarrollándose un sector de agricultura comercial basada principal, aunque no exclusivamente, en el trabajo familiar, con diversos grados de especialización productiva orientada algunas veces hacia el mercado interno y otras hacia el de exportación, tanto a otros países de la región centroamericana como de regiones como Norte y Suramérica, Europa y Asia.

Recientemente en Nicaragua se ha planteado que “la reducción de la pobreza, el desarrollo humano y el crecimiento económico sostenido” [...] principales misiones del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional [del Presidente Ortega], se materializan a través de las políticas sociales, dentro de una estrategia económica para las familias rurales” (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2009). Desde esta perspectiva, se considera a los sectores sociales “familiares” o “campesinos” como la mejor alternativa de “reactivación productiva” (ibíd.) para tratar de reducir los niveles de inequidad en el sector agrícola¹¹⁹, dado su aporte en la ocupación, la generación de empleo temporal y la obtención de ingresos en los territorios rurales. Es por ello que desde diferentes políticas se ha estado haciendo énfasis en incentivar y fortalecer a este sector social, interviniendo de diferentes formas en la promoción de lo que se denomina desde entonces “economía familiar”. Es así también que en el 2012, la priorización se convierte en un eje de la política de desarrollo nacional con la creación de un ministerio específico para atender a este sector social: el Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2012).

El presente capítulo propone un análisis de cómo las políticas dirigidas al sector agrícola y rural en Nicaragua han incorporado el concepto de la agricultura familiar. En una primera sección, se presentan las grandes características actuales del sector, reposicionándolo en las dinámicas sociales y económicas más globales del país. En una segunda sección, se estudian los cambios agrarios que ha sufrido Nicaragua, haciendo énfasis tanto en el contexto nacional como en la institucionalidad y las orientaciones del referencial de política dominante en cada periodo, a través de un recorrido en el tiempo desde el proceso de inserción de Nicaragua en los mercados internacionales a través

119 Los resultados de las políticas agrarias implementadas en Brasil en cuanto a reducción de la pobreza rural han sido un importante estímulo para repensar el marco de políticas con que se trabaja con el sector en Nicaragua.



Cosecha de plátano en El Cua, Nicaragua (foto de S. Freguin-Gresh)

del café, cuando el Estado comienza a implementar políticas agrarias específicas (1870), hasta la fecha. En la tercera sección, se presentan dos programas actuales que se insertan en la promoción de la economía familiar y que son claves en la política del Gobierno actual de Nicaragua. El capítulo termina con algunas reflexiones sobre las perspectivas de la agricultura familiar en Nicaragua.

B. El sector agrícola y el lugar de la agricultura familiar en Nicaragua

1. Un país “orgullosamente” agropecuario que apenas comienza su transición económica en un contexto de bono demográfico

Como lo afirmó de nuevo recientemente uno de los dos más importantes periódicos de país en un análisis especial de la economía nacional,

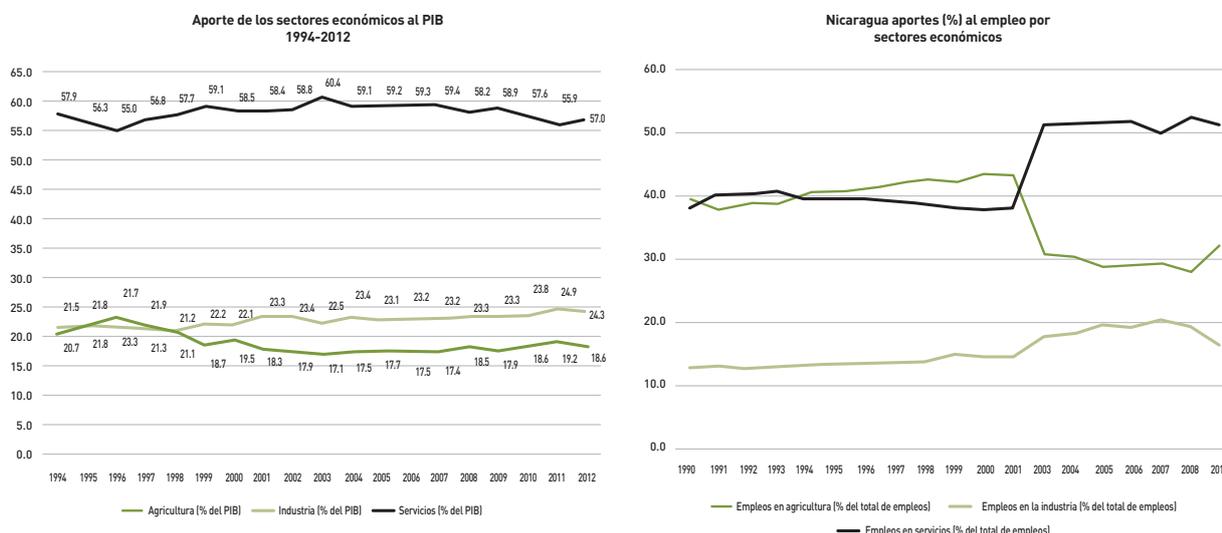
Nicaragua se ve “orgullosamente” como “una enorme finca agropecuaria” (El Nuevo Diario, 2013). Con más de 59 000 km² y 8,5 millones de manzanas (mz)¹²⁰ dedicadas a la explotación agropecuaria, en las que pastorean más de 4,2 millones de cabezas de ganado bovino y donde se utilizan casi 2 millones de mz de tierra para producir bienes agrícolas, incluyendo granos básicos y cultivos de exportación (INIDE, 2011), el sector agropecuario es considerado “clave” en Nicaragua, porque genera el 31% del empleo, contribuye con el 71% de las exportaciones del país y aporta el 21% al producto interno bruto (PIB), según las últimas cifras oficiales del Banco Central de Nicaragua. Sin embargo, las estadísticas nacionales indican también que Nicaragua se ha estancado en su transición económica y en su transición demográfica (Pérez, 2011).

Por un lado, un análisis de las estadísticas macroeconómicas muestra que el peso del sector agropecuario no ha evolucionado mucho en los

120 Una manzana (mz) de tierra en Nicaragua es equivalente a 7026 m².



Figura 1. Aportes de los sectores económicos al PIB y al empleo.



Fuente: Elaborada con base en Grigsby Vado y Pérez, 2007.

últimos 30 años y que la economía nicaragüense se ha caracterizado por una fuerte inercia (ver figura 1). Esta situación contrasta con el modelo de transición económica, que se basa en la trayectoria histórica de la transformación estructural; es decir, un desplazamiento gradual de la agricultura a la industria y luego hacia los servicios como sector económico preponderante, lo cual en los países del Norte ha contribuido al “desarrollo”. De hecho, la dinámica que subyace la transición económica (componente clave de la transformación estructural) se basa en el incremento de la productividad en la agricultura, que promueve el cambio tecnológico y permite

que el trabajo y el capital fluyan hacia otras actividades económicas. Al mismo tiempo, las economías tienden a experimentar una reestructuración geográfica, que ocurre cuando la fuerza de trabajo se traslada de actividades dispersas (agricultura) hacia actividades más concentradas (industria), y se aceleran los procesos de urbanización. Este proceso de cambio se traduce en un aumento de los ingresos, mayor riqueza y mejores condiciones de vida (Losch *et al.*, 2012).

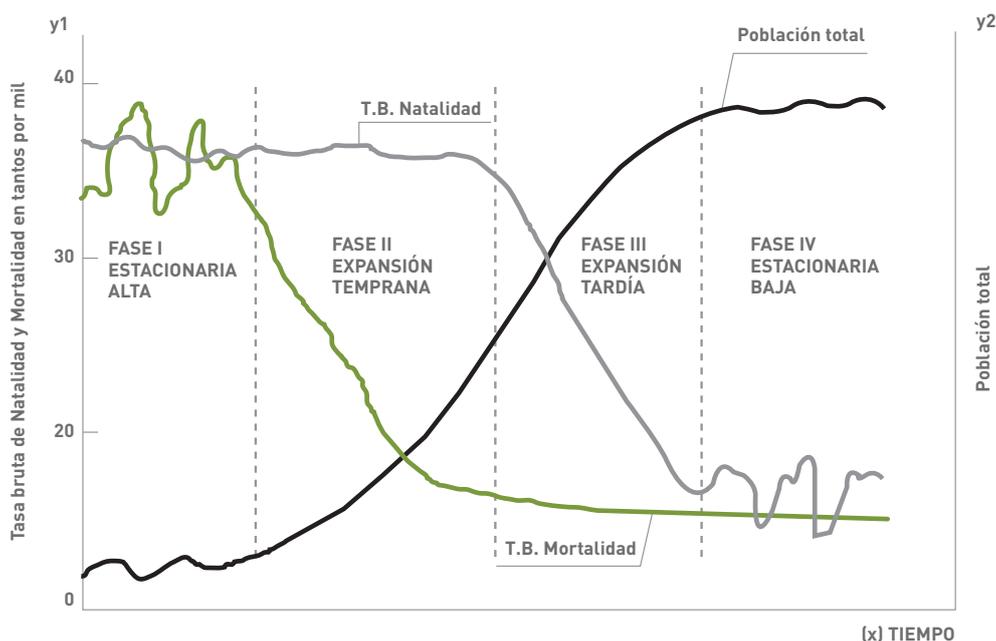
Por otro lado, según las teorías de la transición demográfica desarrolladas por Thompson en la década de 1930¹²¹ (ver figura 2), Nicaragua

121 La transición demográfica se refiere a un proceso que permite pasar de un régimen de demografía con altos niveles de mortalidad y fecundidad (fase I: estacionaria alta), a una nueva situación caracterizada por una caída de la mortalidad y de la fecundidad (fase IV: estacionaria baja). Entre los dos regímenes de equilibrio, se pueden identificar dos fases de transición demográfica. En una primera etapa (fase II de expansión temprana) se reducen las tasas de mortalidad, debido a avances básicos en la atención sanitaria mayormente, mientras que las tasas de fecundidad continúan siendo muy altas. Se produce un crecimiento muy rápido de la población, especialmente de la población joven. En esta etapa, existe una tasa de dependencia alta; es decir, una elevada proporción de la población dependiente (principalmente infantil) en relación a la población activa o en edad de trabajar (15 a 64 años de edad). Posteriormente, cuando esa población se incorpora a la fuerza laboral al tiempo que baja la natalidad, se produce, lo que Thompson llamó “bono demográfico”, una suerte de “ventana de oportunidad” poblacional, con una baja tasa de dependencia, con una mayor proporción de la población en edad de trabajar.

se encuentra actualmente en una situación de “bono demográfico”; es decir, en una fase de expansión tardía de su población. De hecho, la tasa de mortalidad se ha reducido de forma sostenida desde los años de 1950. Por su parte, la tasa de fecundidad —estimada en 5,7 en la década de 1980— ha disminuido más lentamente. En la actualidad, la población en edad activa, en particular la población joven, crece rápidamente. Esto significa que, según las proyecciones y estimaciones (ver las cifras en ONU, 2009), para una población estimada de entre 5,8 millones y 6,2 millones, la población activa representa entre 3,5

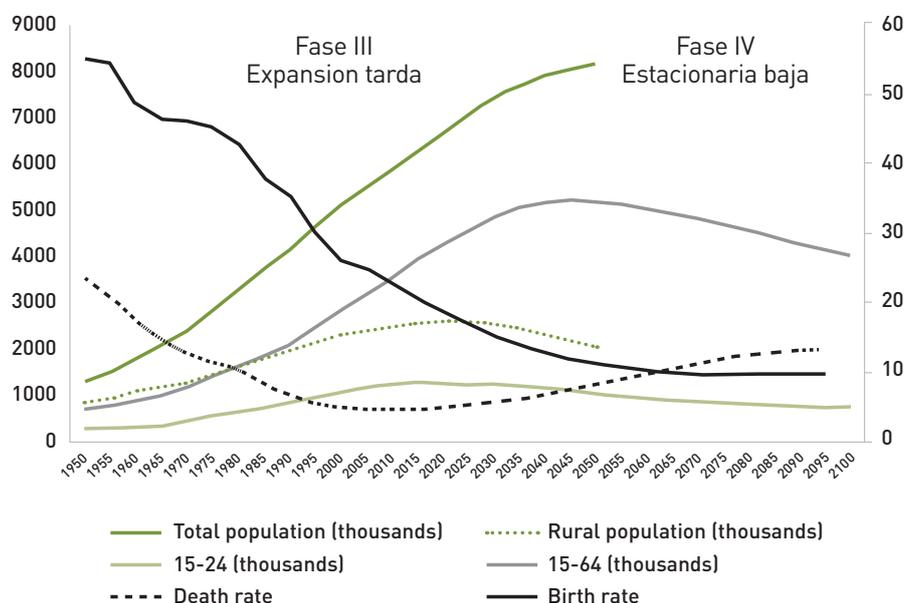
y 3,9 millones de personas en edad de trabajar, cuya mayoría habita en las áreas rurales, lo que se traduce en una tasa de actividad (el inverso de la tasa de dependencia) de entre 1,6 y 1,7. Esta tasa de actividad seguirá aumentando hasta 2035-2040. Esta situación se traduce concretamente en cohortes de jóvenes activos, que ya nacieron, que representan entre 119 000 y 125 000 personas (en promedio para el periodo 2010-2015) que actualmente entran cada año en el mercado laboral. Esto representa el mayor crecimiento de la población en edad de trabajar en la historia de Nicaragua (ver figura 3).

Figura 2. Teoría de la transición demográfica.



Fuente: Crespo Santiago *et al.*, 2011 (Universidad de Cantabria, OCW).

Figura 3. Transición demográfica en Nicaragua.



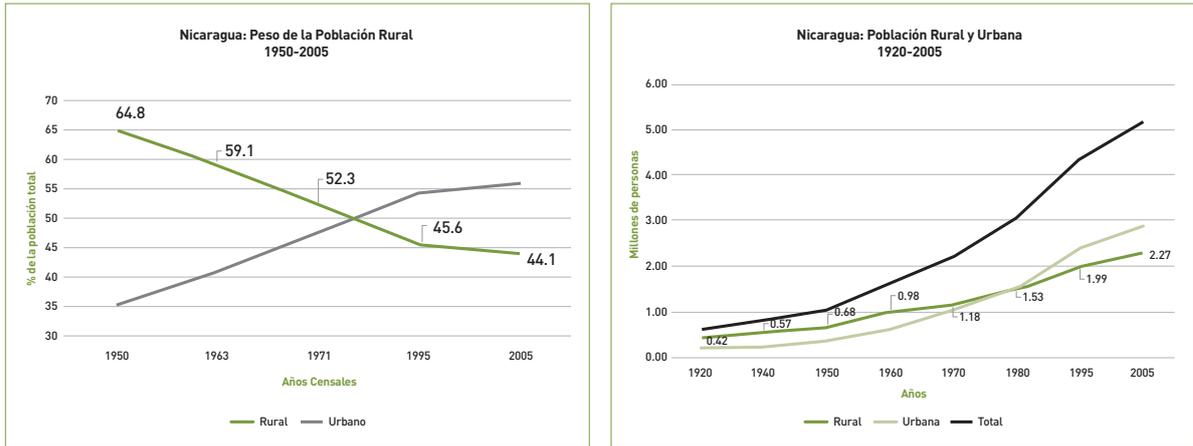
Fuente: Elaborada con base en ONU, 2009 y 2010.

A la vez, Nicaragua presenta una segunda dimensión demográfica, la transición rural¹²²-urbana, que avanza a pasos más lentos que la etaria. Aunque hubo un proceso de movilización importante de la población rural en el periodo 1950-1971, cuando el peso de la población rural se redujo en 12,5 puntos porcentuales, esta tendencia cambió a partir de 1995. A partir de ese año se observa que el peso relativo de la población rural tiende a estabilizarse (una diferencia de 1,5 puntos porcentuales en una década). En ese momento de la historia, la población total es 2,3 veces mayor que la de 1970 (INEC, 2006), por lo que en términos absolutos la población

rural no ha dejado de crecer y en el 2005 era 1,9 veces mayor que la reportada en 1970 (ver figura 4). La combinación de ambas dimensiones da como resultado una elevada población rural económicamente activa que demanda activos para producir o alternativas de empleo que le generen los ingresos para satisfacer sus necesidades materiales, de formación y recreación. Esto está íntimamente ligado al segundo proceso de transición económica, dado que son los diferentes sectores económicos los que generan ocupación y empleo, siendo los más dinámicos los que puedan presentar una alternativa para esta población rural.

122 De acuerdo con el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE), las áreas rurales comprenden los poblados de menos de 1000 habitantes que no reúnen las condiciones urbanísticas mínimas indicadas (trazado de calles, servicio de luz eléctrica, establecimientos comerciales o industriales, etc.) y la población dispersa.

Figura 4. Población rural en términos absolutos y relativos.



Fuente: Elaborada con base en Grigsby Vado y Pérez, 2007.

En esta situación, el desafío del “bono demográfico”, que consiste en aprovechar las oportunidades que abre la tasa de actividad elevada para crear buenas condiciones económicas para enfrentar la etapa siguiente que corresponde al envejecimiento de la población, es muy dependiente de la incorporación de un gran porcentaje de la población activa al mercado laboral. De hecho, el “bono demográfico” que los países del Sudeste de Asia han aprovechado para reducir la pobreza en un periodo relativamente corto y que les ha permitido convertirse en países con altos ingresos per cápita (Bloom, 2011), estuvo asociado a un mercado laboral nacional que les ofrece suficientes empleo y fuentes de ingresos. Pero según los datos oficiales más recientes del

Banco Central de Nicaragua, la tasa de participación de la fuerza laboral en el mercado de empleo nacional sería actualmente de solamente el 75%, con una tasa de desempleo del 6,3% y un nivel de formalidad de solo 23%. Otro estudio reciente que utiliza datos de panel a nivel de hogares muestra igualmente que la tasa de subempleo¹²³ sería en realidad del 44% de la población total —49% en zonas rurales— y afirma que la proporción de trabajadores asalariados (empleados, obreros, jornaleros y peones) representaría menos de la mitad de la población ocupada, destacando una precariedad laboral muy alta en zonas rurales: 29% de los trabajadores rurales no son remunerados y solo el 35% son asalariados (FIDEG, 2012).

123 Se consideró subempleados a todos aquellos trabajadores que por razones ajenas a su voluntad trabajaban menos de 40 horas a la semana.

2. Un sector agropecuario marcado por la importancia de los “pequeños y medianos productores”

El análisis de la estructura agraria del país permite caracterizar otro aspecto del sector agropecuario. De hecho, desde la década de 1960 se plantea que en Nicaragua la gran mayoría de las

explotaciones son fincas de tamaño pequeño a mediano, más de la mitad de ellas menores de 7 ha y $\frac{3}{4}$ de ellas menores de 35 ha. Esta situación no ha evolucionado mucho en el tiempo, ya que en 1971 los productores de menos de 35 ha representaban el mismo porcentaje, y en 2011 las explotaciones agropecuarias con áreas menores a 35 ha representarían el 85% (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución del número de propiedades agrícolas por tamaño de fincas entre 1963 y 2011.

Año censal	1963		1971		2001		2011	
Tamaño	Número	Área	Número	Área	Número	Área	Número	Área
0-7 ha	50,8	3,5	44,3	2,2	47,4	4,3	59,4	5,6
7,1-35 ha	27,4	11,2	31,5	10,9	33	20,5	25,6	19,9
35,1-70 ha	10,7	12,4	12,1	11,5	10,9	18,7	8,1	17,9
70,1-140 ha	6,2	14,1	6,5	12,2	5,4	18,1	4,2	18
140,1-350 ha	3,5	17,6	3,7	15,6	2,6	18,4	2,1	19,4
Más de 350 ha	1,5	41,2	1,9	47,6	0,8	19,8	0,6	19,2

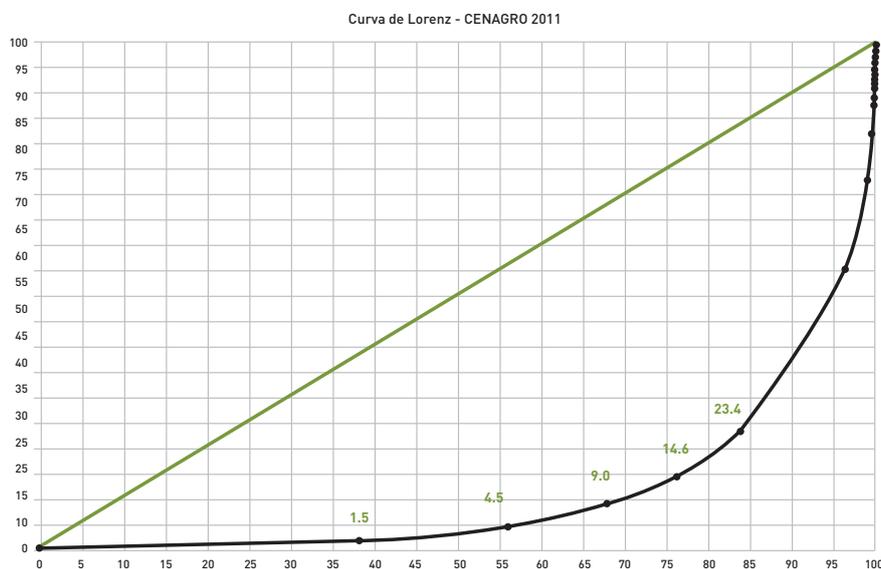
Fuente: Elaborado por los autores.

El cuadro 1 no solo muestra la importancia numérica de los pequeños y medianos productores, sino otra característica relevante del sector: la desigual distribución de la tierra y la presencia de un sector agropecuario a gran escala, que controla todavía una parte sustancial de la tierra agrícola del país. Con una serie de incentivos para los cultivos que demandan grandes extensiones de tierra como caña o maní y para la ganadería, la producción agropecuaria a gran escala, mayormente orientada hacia la exportación, se apoya en los estratos de más de 35 ha en términos del acceso de la tierra. A pesar de representar únicamente el 15% de las explotaciones, este sector controla todavía el 74,5% de la tierra agrícola del país, lo cual se traduce en un alto nivel de concentración de la tierra. Como se aprecia en la curva de Lorenz, abajo, el 10% de las fincas más

grandes del país controlan el 63,5% de la tierra, mientras el 70 % de las fincas más pequeñas solo acceden al 10 % de la tierra (ver figura 5).

Esta situación no es ajena a las trayectorias histórico-sociales de las políticas hacia el sector agrícola y rural, que no solamente han marginalizado a la mayoría de los productores, los más pequeños, durante siglos, sino que también han considerado que el sector agropecuario no podría contribuir al “motor del desarrollo” de Nicaragua (Pérez, 2011). Además, aunque por muchos años la política sectorial ha cumplido con el rol que le demanda la política macroeconómica en cuanto a elevar las exportaciones para reducir el déficit comercial y mejorar la balanza de pagos, a partir del 2007 el sector también incluye en sus objetivos la reducción de la pobreza rural.

Figura 5. Tenencia de la tierra según el censo agrario de 2011.



Fuente: INIDE, 2011.

C. Trayectorias sociohistóricas de las políticas hacia el sector agropecuario y rural en Nicaragua

El propósito de la política macroeconómica en Nicaragua desde hace más de un siglo ha estado centrado en el balance fiscal, lo que en la práctica se ha traducido en una mejora de la balanza comercial (Grigsby Vado y Pérez, 2007). Por ello, los incentivos han estado centrados en el aumento de las exportaciones, en particular desde la agroexportación, y más recientemente las zonas francas. Esta estrategia ha conducido a juegos de poder para controlar los capitales, en particular el capital físico (la tierra), permitiendo generar divisas e instalar unidades de producción para la exportación. El análisis siguiente de las trayectorias histórico-sociales de las políticas permite mostrar cómo se ha expresado concretamente esta estrategia, y cuál ha sido el lugar

asignado a la agricultura familiar las dinámicas agrarias del país.

1. La burguesía agraria en el periodo post-independentista (1821-1890)

Este periodo se puede dividir en dos etapas:

- i. *De 1821 a 1853*, cuando el país prosiguió con la misma dinámica de la Colonia española, con producción de alimentos para el consumo interno y venta de añil, con gran inestabilidad política en torno al debate entre ser parte de la Federación Centroamericana o ser un Estado independiente (1821-1838), y por las diferentes sucesiones de políticos como jefes de Estado nicaragüenses. Podríamos establecer que en este periodo se mantuvo la inercia de la Colonia, en donde el Estado, la Iglesia y la burguesía ganadera controlaban el poder

y la mayoría de los medios de producción, en especial la tierra, para producir añil y ganado, principalmente para la exportación. La legislación sobre el trabajo (1841) contribuyó a la constitución y movilización de una capa de obreros agrícolas que tenían que trabajar para las clases dominantes (Merlet, 1990).

ii. De 1856 a 1890, cuando los liberales (leoneses) más proclives a la idea de modernizar el país no pudieron ejercer la presidencia de la República por 30 años, por su papel en la llegada al país del filibustero William Walker. Las políticas de la época tendieron a mantener el estatus quo heredado de la Colonia, aunque se iniciaron algunas obras de modernización de la infraestructura del país. Se establecieron plantaciones de café en la meseta de Carazo y el ferrocarril comenzó a completar tramos entre las ciudades más cercanas a la capital, ubicada en Managua (1852).

En los intersticios del sistema, se desarrollaron entretanto “formas de producción campesinas”, de lógica familiar, en las tierras nacionales. Oficialmente se consideraba que “permitir que los miembros de las clases inferiores se instalen como productores representaba un peligro potencial para el resto de la sociedad. No solamente la tierra que ocupaban ya no era disponible para los finqueros, que se sentían rápidamente bloqueados en su desarrollo espacial, pero, además, en la medida en la cual estos campesinos se desarrollaban de una manera independiente en el interior, ya no constituían una mano de obra barata para las clases superiores” (Merlet, 1990).

Las políticas del Estado en este periodo favorecieron principalmente a las grandes propiedades y buscaron atraer inversiones extranjeras. Las leyes agrarias de 1858 y 1862 promovieron el desarrollo de haciendas y latifundios para estimular la agroexportación, favoreciendo la apropiación

individual de la tierra por una minoría (IDERU, 2001). Este proceso se fortalece con el decreto de la Ley Agraria de 1877, en la que se establece el derecho a comprar y denunciar tierras nacionales, con límites de 500 mz (350 ha) de “pan llevar¹²⁴” y 2000 mz (1400 ha) para conformar haciendas ganaderas. Eso estableció un marco legal apropiado para el establecimiento de latifundios y el despojo de tierras a pequeño y medianos campesinos y a las comunidades indígenas de la región central del país (Pérez, 2001).

2. El periodo de inserción al mercado mundial y de consolidación de la dualidad agraria (1890–1950)

La revolución liberal (1890) marca el inicio de la modernización capitalista del país y su inserción más fuerte en el mercado internacional a través de la exportación creciente de café. Junto a la promoción de la producción de café, se dio un proceso de concentración de la tierra fértil. A finales del siglo XIX, el Estado nicaragüense ya implementaba una política de privatización de la tierra de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica a favor de grupos empresariales del Pacífico e inversionistas agrarios extranjeros, principalmente alemanes. En 1895, en su decreto 1900, la Asamblea Nacional “concedió” 3000 ha de tierras nacionales a la nueva municipalidad (Zelaya) y “autorizó” la adjudicación de lotes de 4 mz para cada núcleo familiar indígena de los que conforman los pueblos y caseríos del territorio misquito. La política de fomento de la producción combinaba la expropiación de tierras a la Iglesia y a las comunidades indígenas, base sobre la que se crea la nueva burguesía agraria del país, que una vez consolidada económicamente se convirtió en una élite política y económica (Paige, 1985). En el periodo 1908 a 1935, el interés se centra en las áreas del interior del país, dado el auge y las políticas de incentivo

124 Para la producción agrícola.

al establecimiento del cultivo del café. En este periodo el concepto de “tierras nacionales” fue un argumento que se utilizó en contra de la pequeña y mediana propiedad campesina. La inversión en infraestructura pública es una de las áreas de mayor dinamismo, con políticas de fomento al transporte a través del ferrocarril del Pacífico e inversión en medios como telégrafo, puertos y tecnología de comunicación y transporte.

Todo este periodo fue políticamente inestable, con intervenciones extranjeras, guerra civil y golpes de Estado. Sin embargo, es el periodo en que se establecen los servicios de asistencia técnica (STAN), el Liceo Agrícola (hoy conocido como la Universidad Nacional Agraria) y los centros experimentales El Recreo (1943), La Calera (1949) y Masatepe (1950), como puntos de generación de tecnología para la agroexportación. Todos ellos estuvieron bajo la influencia del establecimiento de la *United Fruit Company*, que inicialmente se estableció en el Caribe del país y luego, por problemas de manejo de enfermedades en sus plantaciones, se trasladó al Pacífico de Nicaragua. El Ministerio de Agricultura y Trabajo (MAT), que luego se convierte en un Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), fue creado en 1948, con el objetivo de impulsar algunos productos estratégicos (principalmente algodón, ajonjolí, maní, café y ganadería), favoreciendo la extensión de la superficie total cultivada (Le Coq *et al.*, 2013).

En este periodo las políticas agrarias no tenían un interés en promover la agricultura de pequeña escala o familiar, sino que el sistema establecido favorecía las grandes explotaciones, tanto a través de la inversión extranjera en enclaves productivos o de los terratenientes productores de café y ganado.

3. El periodo somocista de apogeo del modelo liberal agroexportador (1950-1979)

Esta es la fase de consolidación del modelo de desarrollo agroexportador capitalista que se implanta en Nicaragua, afianzando su inserción en

el mercado mundial con la producción de algodón, café, carne, caña y tabaco. Se da un crecimiento acelerado de los estratos de campesinos pobres y de obreros agrícolas asalariados como efecto de la concentración de tierras. Ante esta problemática, como válvula de escape se abre la frontera agrícola con programas de infraestructura y de reforma agraria en el interior del país bajo el Instituto Agrario Nicaragüense (IAN).

En 1950, Nicaragua ya contaba con 1,1 millones de habitantes; es decir, la población se había duplicado en 45 años. Las familias rurales representaban dos tercios de la población total y la economía giraba alrededor de los rubros del café, el algodón, el azúcar, el arroz y el maíz (IBRD, 1953). La agricultura (40,5%), la manufactura (14,1%) y el comercio (10,5%) eran los pilares de la economía. La misión del IRD estimó que el 1% más rico de las familias accedía al 25% del ingreso nacional, lo cual se asocia al incremento de las exportaciones de algodón y el café (IBRD, 1953). Esta fue la estructura económica con base en la cual se desarrolló la primera ola de modernización de la agricultura nicaragüense (1945-1965), conocida como el *boom* algodonerero.

En las áreas del Pacífico de Nicaragua, las zonas de planicie fueron ocupadas por la producción algodонера, la cual trajo consigo un proceso de concentración de la tierra y de expulsión de familias campesinas hacia las áreas de frontera agrícola. La producción de algodón se basó en una tecnología moderna que incluía mecanización, uso de variedades mejoradas e insumos agroquímicos para incrementar los rendimientos. Las familias rurales experimentaron una profundización de su diferenciación e integración al sistema: asalariados rurales, familias de subsistencia con poca tierra o en áreas de mucha pendiente, la familia campesina de minifundio en áreas periurbanas y los campesinos de frontera agrícola. En el periodo 1950-1970, el área dedicada a la producción agrícola aumentó unas 150 000 mz anuales, es decir un acumulado de 2,1 millones de hectáreas (IBRD, 1953).

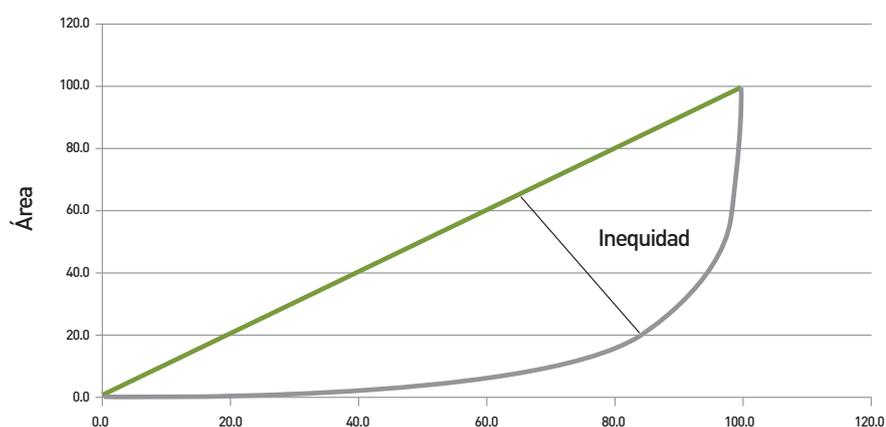
En 1963 se aprueba la primera Ley de Reforma Agraria (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1963), que tiene como objetivo “la reforma social y económica del agro nicaragüense a través de una modificación fundamental de la tenencia de las tierras y de la estructuración jurídica y sistemas de explotación de la misma...” (artículo 10). Una de las estrategias para lograr este objetivo consistía en “la transformación de las comunidades indígenas en cooperativas de producción” (artículo 20). Esta Ley establece la expropiación de tierras privadas, nacionales, ejidales y estatales que no cumplan la función social, además crea el IAN, el cual organizó y dirigió la colonización del interior del país. En la frontera agrícola este proyecto cubrió 4 962 376 mz, 99,7% de las cuales estaban ubicadas en el interior del país.

En 1976 se promulga la Ley de Expropiación, la cual define los conceptos de utilidad pública e interés social e incluye la expropiación para fines de reforma agraria. Estas bases de expropiación

fueron parte de la segunda ola de modernización de la agricultura (1965-1979), conocida como el *boom* ganadero (Pérez, 2001). En el caso del café, la expansión de los grupos de poder se dio hacia las zonas de Wasaka, San Juan de Río Coco y Pancasán, mientras en la producción ganadera se expandieron hacia Camoapa y Quilalí (Maldidier y Marchetti, 1996).

De acuerdo con el censo agrario de 1963, el 41,2% de la tierra estaba concentrada en fincas de más de 500 mz (351 ha) y le pertenecía a 1,4% de la población rural. La producción campesina con menos de 50 mz (35 ha) representaba el 14,7% del área en producción y el 78,2 % de las familias. El nivel de inequidad era tal que el 5% de las familias rurales de mayores recursos acumulaba el 58,8% de las áreas en producción. Spoor (1995) estima que en 1971 el 70% de las familias rurales tenían economías cuyos ingresos y alimentación dependían parcial o totalmente del mercado laboral rural; una de las consecuencias

Figura 6. Curva de Lorenz de la tenencia de la tierra según el censo agrario de 1963.



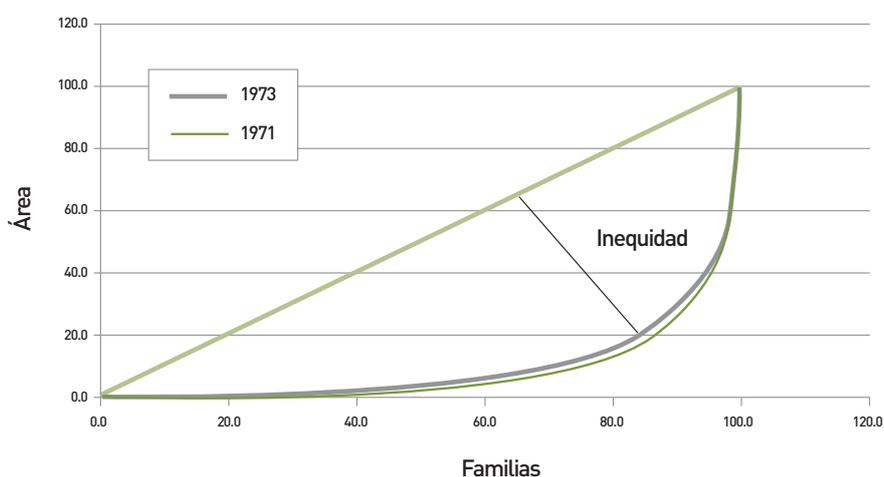
Fuente: Elaborada con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), 2005.

del *boom* algodonero fue la de transformar familias campesinas en asalariados rurales. Esta situación fue básica para el financiamiento y la promoción de la colonización de la frontera agrícola en el centro del país. La distribución y la tenencia de la tierra ha sido un elemento estructural en el tema de la pobreza rural desde los tiempos de la Colonia y se reforzó con el modelo agroexportador de los años sesenta y setenta. Las curvas de Lorenz de los censos de 1963 y 1971 demuestran que la tendencia general del país hacia 1971 era la de aumentar los niveles de inequidad en el acceso a la tierra. Esto se explica por la concentración de las tierras fértiles del Pacífico en manos de los sectores agroexportadores de caña, algodón y banano. La presión social y la estrategia contrainsurgente de los Estados Unidos favorecieron, a través de la Alianza para el Progreso, el establecimiento de programas de colonización de frontera agrícola como vía para lograr una mejor distribución de los recursos. Como resultado, para 1978, se habían entregado a lo largo del país unas 300 000 mz (210 720 ha),

que representaban el 4% del área productiva a la fecha. La curva de Lorenz del censo de 1971 mantiene una distribución bastante desigual de la tierra. En ambos casos (1963 y 1971) las curvas solo toman en cuenta la población rural que posee tierras y no se incluyen los campesinos sin tierra, que son los más vulnerables.

En 1973, el modelo empezó a dar señales equívocas de agotamiento, ya que el ritmo de crecimiento del país fue menor, aunque siempre creciente, acompañado con un proceso de endeudamiento externo del país, en el marco de la iniciativa de industrialización para sustitución de importaciones del Mercado Común Centroamericano (MERCOSUR). El algodón fue el primer rubro en estancarse en cuanto a los rendimientos obtenidos. El abuso en el uso de pesticidas generó resistencia en las plagas asociadas a este cultivo, y como reacción se incrementaron las aplicaciones y se importaron nuevos plaguicidas, lo que conllevó un aumento significativo en los costos de producción.

Figura 7. Curva de Lorenz de la tenencia de la tierra según el censo agrario de 1971.



Fuente: Elaborado con base en datos del MHCP, 2005.

Hacia 1978 existía una polarización en la estructura de la tenencia de la tierra, con una alta concentración de esta, principalmente en las regiones Pacífico y Central. El IRAM (2000), citando al Ministro Wheelock, estimaba que había unas 2000 propiedades de más de 500 mz, 575 de las cuales concentraban el 37,5% de las áreas en fincas del país, mientras unos 52 000 campesinos poseían solo el 3,4% de las tierras en fincas.

Al mismo tiempo, las exportaciones agropecuarias se habían incrementado de USD40 millones en 1960 a USD400 millones en 1978. En el periodo 1950-1978 la producción de café creció 151%, la de azúcar 250%, la de algodón 500% y la de carne 377%, mientras la de granos básicos únicamente se incrementó 60% (Maldidier y Marchetti, 1996). Estos datos fortalecen la visión del establecimiento del modelo agroexportador, pues los rubros asociados a la exportación crecieron de manera sostenida, mientras la producción para el consumo interno tuvo crecimientos relativamente modestos.

Al igual que en el periodo anterior, este se focaliza en la promoción de los grupos empresariales de exportación y en la construcción de la infraestructura necesaria para exportar. Si bien hay una apertura de políticas al sector de la pequeña y mediana producción, en realidad esta es reactiva y con un enfoque anti-insurgente. La reforma agraria se utiliza como un proceso que permitiría estabilizar políticamente el país. Es por ello que favorece la colonización interna y la expansión de la frontera agrícola, pero no cuestiona la dualidad de la estructura agraria ni el modelo de desarrollo agrícola (Roux, 2011).

4. El periodo revolucionario de rehabilitación parcial de la familia campesina en el agro (1979-1990)

Los años ochenta fueron marcados por el rol del Estado en la economía y por el énfasis en la reforma agraria. La reforma agraria sandinista se

realizó en dos fases importantes. La primera comenzó durante la guerra de liberación en 1979, y se extendió hasta la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1981 (Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de la República de Nicaragua, 1981). Se caracteriza por una fuerte presión campesina por la tierra, por el inicio de las confiscaciones y expropiaciones de la gran propiedad y por el acceso de los trabajadores agrícolas a la organización. Una segunda fase va desde la preocupación por organizar un área de propiedad estatal y un movimiento cooperativo fuertes, en la que se registra la agudización de la agresión imperialista y un serio deterioro de las condiciones de vida en el campo, hasta la promulgación de la reforma a la Ley de Reforma Agraria en 1986 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1986), cuando se imponen las entregas masivas de tierra para poder cumplir con la presión campesina (Ortega, 1986; Núñez Soto, 1987). En consecuencia, la estructura de tenencia de la tierra es impactada por la Ley de Reforma Agraria Sandinista y reduce la tenencia en el sector latifundista del 37,5% al 6% del área en fincas. Strasma (1999) considera que unas 5000 propiedades fueron afectadas y con ellas 21 millones de ha (30 millones de mz) (Strasma, 1999). Esta Ley y las políticas del Estado privilegiaron a las grandes empresas estatales y al modelo de producción en cooperativas, creando las Cooperativas Agrícolas Sandinistas, sin responder a la reivindicación histórica de tierra individual del campesinado nicaragüense.

A comienzos de 1986, ya se había aprobado la Ley No. 14 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1986) que reformaba la Ley de Reforma Agraria, abordando por primera vez las demandas específicas de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. No obstante, no es sino hasta la aprobación de la Constitución Política de Nicaragua en 1987 (República de Nicaragua, 1987) que el Estado reconoce “la existencia de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, sus deberes y derecho a mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales,

así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, y su pleno acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, estableciéndose un régimen de autonomía” (artículo 89). Con la promulgación en 1987 del Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas, conocido también como Ley No. 28 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1987), se adoptó un modelo propio de administración por parte de la región del Caribe, sobre la base de principios que por primera vez en la historia nacional, de manera clara y expedita, reconocen los derechos y las responsabilidades de las comunidades de la Costa Atlántica, creando a su vez dos Regiones Autónomas en el anterior Departamento de Zelaya: Regiones Autónomas del Atlántico Norte (RAAN) y Sur (RAAS). De esta manera, durante el periodo 1986-1989, el Estado cambió su política respecto a las comunidades indígenas, reconociéndolas y titulándoles miles de hectáreas de tierras a los Mayangnas en la Costa Atlántica y en Tasba Pri (UN-REDD Programme, 2012).

Debido a la presión campesina, el Estado da menor énfasis a su modelo de producción cooperativa. Strasma (1999) estima que en el periodo de 1980 a 1990 se extendieron 54 886 títulos, que corresponden a un total de 3 715 543 mz. Los títulos entregados en los años ochenta generalmente

eran documentos provisionales. El IRAM (2000) estima que al inicio de 1990 el 70% de los títulos no podían ser inscritos, pues los límites y las áreas no estaban bien definidas. Strasma (1999) estima que el 25% de las propiedades tenían conflictos actuales o potenciales entre el ocupante y personas que reclamaban el derecho de propiedad, aunque el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimó esa proporción en 40%.

En el periodo de entrega de Gobierno, conocido como de transición, se emitieron leyes que protegieron los beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria de 1981 (Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de la Republica de Nicaragua, 1981) y su reforma de 1986 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1986). Entre las principales tenemos las siguientes: i) la Ley No. 84 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1990), que elimina el intervencionismo del Estado en el movimiento cooperativo; ii) la Ley No. 87 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1990), que traslada los aspectos relacionados con la tenencia de la tierra y sus conflictos al Poder Judicial; y iii) la principal es la Ley No. 88 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1990), conocida como de Protección de la Propiedad Agraria, la cual convierte los títulos provisionales entregados en el periodo 1979-1990 en títulos definitivos.

Cuadro 2. Distribución de tierras en Nicaragua por regiones y procesos.

	Superficie en finca (miles MZ)	Reforma agraria 80s	Titulación especial 80s (IAN)	Titulación OTR
Región I Segovias	882.7	242.5	65.2	96.4
Región V Centro Sur	1451.9	423.9	638.4	129.6
Región VI Centro Norte	1966.2	417.6	415.1	175.9
Región II Occidente	981.2	376.8	8.1	64.1
Región III Managua	388.3	189.6	1	17.8
Región IV Pacífico Sur	642.7	302.8	2.6	18.8
RAAN	1414.9	15.2	193.3	181.6
RAAS	1663.8	24.8	118.2	372.3
Río San Juan	414.7	297.8	18.1	221.7
Total	9806.4	2291	1460	1278.3

Fuente: Elaborado con base en datos de IRAM, 2000.

En 1988 el gobierno inicia un proceso de ajuste estructural que incluye medidas dirigidas a la reforma monetaria, la compactación (reducción) del Estado, la disminución del déficit público y la inflación, y la liberalización de los mercados campesinos. Ya desde 1986 se había incrementado el traspaso de la tierra a las cooperativas, reduciéndose el banco de tierras y equipos que poseían las empresas estatales de producción agropecuaria. Las exportaciones habían sido seriamente afectadas por la política monetaria (tasa de cambio) y el mercado local presentaba una seria escasez de productos. Para 1989, las exportaciones totales del país alcanzaban los USD330 millones. La economía en general, que a partir de 1978 había sufrido un descenso en el PIB, en 1987 (USDM 4.511) tenía proporciones similares a las de 1979 (USDM 4.250), mucho menor que el PIB de 1978 (USDM 5.181) Luego de tres años de recesión económica, el PIB de 1990 (USDM 3.878) llegó a ser tan bajo como el de 1967 (USDM 3.935)¹²⁵.

Este es un periodo clave en la historia en que se impulsa un cambio radical en el referencial de políticas, basado en el socialismo, con objetivos de modernización del sector agropecuario como motor de una política de sustitución a las exportaciones (Baumeister, 1999). Para ello, en 1981 se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA)¹²⁶, que se convierte en el ente normador de políticas y administrador de las actividades agropecuarias. Sus funciones incluyen la política de reforma agraria, la definición de las regiones de desarrollo agropecuario, la “cooperativización”, la atención y desarrollo de la pequeña y mediana producción, la creación y coordinación de las UPE, la agroindustrialización, la política crediticia y la de asistencia técnica. Para ello se generan direcciones y programas sectoriales (café, arroz, caña de

azúcar, oleaginosas, etc.), con un énfasis en el control de los circuitos de comercialización interna y de exportación (Le Coq *et al.*, 2013).

Aunque en este periodo hay un énfasis en la reforma agraria y el apoyo a las nuevas opciones de tenencia de la tierra, el conflicto armado y las medidas relacionadas con el control de los precios y del abastecimiento de alimentos a las ciudades a través del Ministerio de Comercio Interior (MICOIN) generaron muchas protestas del sector campesino, que además con el enfoque de colectivización, se sentía excluido o forzado a entrar en un modelo de trabajo que se promovía desde el Estado. Paradójicamente, la organización campesina para la comercialización regresaría como modelo de extensión veinte años después, mediante los proyectos de acceso a mercados a través de cadenas de valor.

5. El periodo de la “democracia de libremercado” y de contrarreforma agraria (1990-2006)

Este es un periodo crítico para el país, pues luego de un largo conflicto (1977-1989) se necesitaba un proceso de estabilización y ajuste estructural de la economía. En este proceso se hizo una reducción importante del Estado y los ministerios quedaron con muy poco personal. Además, se liberaron los mercados (interno y externos) y, dado que la política macroeconómica estaba focalizada en reducir el déficit comercial, las políticas para la promoción de las exportaciones fueron una prioridad. Bajo este reto en el corto plazo, los incentivos fueron colocados priorizando al sector empresarial grande, que en el corto plazo podría generar e incrementar la exportaciones de productos agropecuarios, regresando al modelo de la década de 1970: café, carne, soja (en vez de algodón) y caña de azúcar.

125 Todos los datos del PIB se brindan en miles de millones de dólares a precios constantes como año base 2000.

126 Decreto Ley No. 697 del 4 de abril de 1981, La Gaceta No. 80 del 7 de abril de 1981.

La tenencia de la tierra en este periodo es pieza clave en la reestructuración de la agricultura en el país. Tres situaciones se combinan: por un lado, la falta de registro final de una alta proporción de los títulos de reforma agraria; la revisión de las confiscaciones (devolución de tierras a los antiguos dueños) y la nueva reforma agraria con el objetivo de cumplir con los acuerdos de paz. Con un país que no cuenta con todo su territorio catastrado, la doble y hasta triple titulación se convirtió en un elemento que no solo generó conflictos, sino también ventas de tierra y bajos niveles de inversión en la producción.

Además, con el proceso de privatización los sindicatos lograron retener como accionistas cierta proporción de las tierras de las que fueron empresas estatales. Sin embargo, el proceso de revisión de las confiscaciones de tierras, base para la reforma de los años ochenta, y un deficiente manejo en el proceso de regularización de las tierras reformadas en el periodo anterior, generaron mucha incertidumbre en la legalidad de las propiedades. En el periodo 1995-1996, fueron liberados los títulos de reforma agraria al mercado de tierras¹²⁷. Para el año 2000, el resultado neto de ambos procesos, estimado por el IRAM (2000), fue la reducción de la propiedad reformada en un 10%. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) estima que la reducción de la propiedad reformada fue mayor, pues para 1995 estima que se había reducido en el 22% y que para el año 2002 dicha disminución alcanzaba el 71%. Esta reducción es a lo que algunos autores llaman la contrarreforma agraria de los noventa.

Esa contrarreforma ha consistido, entre otras cosas, en un significativo proceso de reconcentración de tierras del sector “reformado” hacia el sector privado, especialmente hacia el segmento de la mediana propiedad (Lucas Aráuz, 2003). En

los mercados de tierra urbana y periurbana, la especulación es fuerte como resultado de los bajos precios que tienen las tierras reformadas por su inseguridad jurídica y de los mejores precios que tienen propiedades con antecedentes registrales que no muestran intervención del Estado: las nuevas urbanizaciones, centros turísticos, comerciales e industriales se desarrollan en buena medida sobre tierras provenientes del sector reformado.

De manera general, tanto las cooperativas como los desmovilizados del conflicto armado beneficiados con tierras, redujeron su acceso, mientras los colonos y los desplazados del ejército incrementaron su participación en la tenencia de tierras reformadas. El sector de los propietarios privados individuales creció en este periodo no solo en su peso en la tenencia de áreas agrícolas totales (de 55% en 1990 a 84% en 2002), sino también en cuanto a extensión, ya que las áreas de explotación pasaron de 8,1 a 8,9 millones de mz (5,7 a 6,3 millones de ha) (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Peso de los sectores beneficiados por tierras reformadas.

Sector	1990	2000
Cooperativa	46,1	34,5
Reformados individuales	22,2	17,2
Desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense	24	17,2
EPS – MINGOB	0	11,5
APT	7,7	5,7
Colonos	0	13,8

Fuente: Elaborado con base en datos de IRAM (2000).

En cuanto a la distribución de la tierra, se ha pasado de un esquema en que el 80% de las familias rurales accedía únicamente al 16% de las tierras

127 En su versión original, la tierra adquirida por reforma agraria no podía ser vendida.

(1971), a otro en que acceden al 24%. Sin embargo, el tema de la concentración de la tierra sigue siendo una asignatura pendiente en la política de tierras, ya que el 5% de las familias más ricas controla el 45% de la tierra. A diferencia de 1971, en el año 2001 el sector medio campesino incrementó el acceso a la tierra del 22% al 31%; sin embargo, la tendencia general es en el sentido de un mayor nivel de concentración e inequidad en el acceso a la tierra.

Una muy buena parte de las tierras de reforma agraria ha sido vendida a terratenientes y especuladores a precios muy por debajo del valor invertido por el Estado en su compra o indemnización a los expropiados. El III Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) reporta que aproximadamente el 75% de estas tierras no se encuentra en manos de los beneficiarios originales.

En lo que se refiere a las comunidades indígenas, cabe resaltar que en 1996 se crea la primera Comisión de Demarcación, y en el 2003, se promulgó la Ley No. 445 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2003), mediante la cual el Estado de Nicaragua, a través de su Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, se plantea el garantizar a los pueblos indígenas y comunidades étnicas el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal y del uso, administración y manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales, mediante la demarcación y titulación de esas tierras. En dicha ley se define que la Asamblea Comunal constituye la máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas. Además, se reconoce categóricamente que la propiedad comunal indígena está constituida por las tierras que las comunidades indígenas han poseído tradicionalmente, partiendo de un derecho posesorio, convirtiendo el título, además de un reconocimiento a ese derecho, en un instrumento para ejercer el dominio de estas tierras.

La política de tierras se ha centrado en el tema de la regularización, con el propósito de favorecer los mercados de tierra y el acceso a otros mercados rurales, principalmente los de financiamiento rural. Sin embargo, si los estimados del MHCP son ciertos, lo que esta política ha facilitado en el país ha sido más bien la concentración de la tierra y el incremento de los sectores sociales en condiciones de subsistencia y vulnerabilidad en el campo. Esta inequidad, medida por el índice GINI de concentración, es estimada entre 0,72 y 0,86 (World Bank, 2007), una de las más altas a nivel mundial.

En el aspecto institucional, dada la situación de posguerra, hay una fuerte presencia de las agencias de cooperación que colocan fondos en los procesos de reactivación productiva del agro, principalmente en el rubro café. Dado el restringido presupuesto público dirigido al sector, la cooperación comienza a jugar un rol de mucha importancia en la implementación de políticas y programas para la producción. En 1990 el MIDINRA se convierte en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), siendo una versión muy reducida, dejando una serie de vacíos que luego fueron llenados con instituciones autónomas tales como el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) (1993), que centra sus actividades en la investigación y la transferencia de tecnología agropecuaria; el Programa de Polos de Desarrollo (POLDES), que luego se convirtió en el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), con la construcción de la infraestructura rural; y el Instituto Nacional de Forestación (INAFOR), para temas forestales. En 1998, el MAG se convierte en el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), quedando adscritos el INTA y el INAFOR (Le Coq *et al.*, 2013), mientras que el IDR quedó como una entidad autónoma.

En 1998, el huracán Mitch azotó Centroamérica y generó importantes daños en la infraestructura y la producción de la región. Honduras y Nicaragua fueron de los países más afectados. Sin embargo, este fenómeno fue una doble oportunidad para el país: por un lado, se obtuvieron

recursos frescos para la reconstrucción de las vías de comunicación del país y, por otro, brindó al país la oportunidad de ser parte de la iniciativa internacional para los países altamente endeudados, conocida como iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*). Como parte de las condicionalidades del perdón de la deuda, el país tenía que desarrollar una estrategia de reducción de la pobreza.

En este periodo se presentaron tres versiones oficiales de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua (2000, 2001, 2005). Tanto en la segunda como en la tercera se buscaba cambiar el enfoque social por un enfoque más económico. Al comparar las versiones I y II, se identifica que en la primera había una prioridad en cuanto a actuar en temas estructurales a la pobreza y a la pobreza extrema. Esto se ve reflejado fundamentalmente en los indicadores trazados de reducción de la pobreza extrema y en la inversión urgente en educación rural. La versión II fija metas en el área de la educación, pero reduce los compromisos adquiridos en materia de educación y pobreza para el periodo 2001-2005. El Estado de Nicaragua se compromete en ambos casos a incrementar el gasto en reducción de la pobreza, pero no fija una meta de su reducción, lo cual es una liberación de responsabilidades a la hora de evaluar los resultados e impactos del gasto público efectuado. En el tema de consistencia, se podría plantear que los pilares 2 y 3 pierden importancia en esta versión (Wiggins, 2007).

6. El periodo actual y la incorporación de la noción de agricultura familiar en las instituciones públicas (desde el 2007)

En el año 2007, ocurre un cambio importante de paradigma en la gestión pública. La concepción del rol del Estado en las dinámicas económicas y sociales del país cambia, de un Estado regulador a un Estado implementador de acciones que permitan reducir los efectos del sistema económico. En la política social, los tres ejes fundamentales son la educación, la salud

y la reducción del hambre. Dado que los mayores niveles de pobreza se han ubicado históricamente en las zonas rurales, se generaron programas para incrementar la capacidad de producción de alimentos. Con estos ejes, se hizo una revisión de la última estrategia de reducción de la pobreza, conocida como el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-0, 2005) y se transformó en el Plan Nacional de Desarrollo Humano (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2012). En este sentido, por primera vez en la historia de Nicaragua, se ha priorizado una política dirigida a las familias agrícolas, en particular a las menos favorecidas, a través de un énfasis en el tema de la seguridad alimentaria, la pequeña y mediana producción y la capitalización campesina. En este contexto, en particular a partir de 2012, se ha hecho un mayor énfasis en la economía familiar, con la creación del Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria y Cooperativa (MEFCCA), el cual se centra en la promoción de las empresas familiares tanto urbanas como rurales; e incluso con la creación de la Dirección de Agricultura Familiar en el mismo Ministerio. Partiendo del principio de que las micro- y pequeñas empresas “de emprendimiento económico familiar” son las que “contribuyen al sostenimiento socio económico de las familias, a la vez que contribuyen a la economía comunitaria y a la nacional”, se han generado programas de apoyo a la agricultura familiar que son desde entonces las principales herramientas de la política hacia el sector rural del país.

D. Políticas actuales e implicaciones sobre y para la agricultura familiar

Uno de los elementos que hace diferencia en la forma en que se implementan las políticas agrarias en Nicaragua es el enfoque sectorial, bajo el cual las diferentes instituciones que intervienen en el desarrollo rural productivo convergen en un plan de mediano plazo (de cuatro años) que permite tener una visión y acción sectorial. Este

plan, conocido como PRORURAL Incluyente, está terminando una segunda fase y se prepara para una tercera en el marco de la nueva fase del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH, 2012-2016).

1. La estrategia sectorial productiva: PRORURAL

A partir del cambio de paradigma del Gobierno y de la reconfiguración institucional para el apoyo al sector rural y agropecuario: “El PRORURAL Incluyente es la expresión de la política nacional hacia el sector agropecuario, forestal y rural, que representa una Estrategia de Desarrollo para el sector, a través de diez ejes estratégicos que serán ejecutados por las instituciones del SPAR y agencias relacionadas, en donde se incorporan la formulación de políticas agropecuarias y forestales, servicios de acceso a insumos y equipos, asistencia técnica, asociatividad, certificación de la producción, sanidad e inocuidad agroalimentaria, manejo forestal sostenible, transformación de productos y acceso a mercados, entre otros servicios públicos, público privados y privados, que de manera organizada y territorializada proveen a la población rural, en correspondencia con las competencias definidas por ley y los roles institucionales en el marco del enfoque sectorial y se retoma en el PRORURAL Incluyente que será con énfasis en los trabajadores del campo, pequeños y medianos productores, comunidades indígenas y pueblos afrodescendientes, lo que permitirá la eficiencia y efectividad de los recursos nacionales, recursos privados y de la cooperación logrando un mejor desempeño del sector” (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2009).

PRORURAL Incluyente le permite al Estado recuperar su función de generador y promotor de tecnología agropecuaria, a la cual había renunciado en los últimos dos gobiernos liberales, así como la de promoción e implementación de alternativas de microfinanzas y contratos agrícolas con los pequeños productores rurales. Además,

el Estado retoma su función de garantizar una reserva de alimentos para momentos de crisis y reactiva la Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS). Esta es un instrumento que le permite comprar a los pequeños productores con un precio más alto que los intermediarios tradicionales y, a la vez, esta garantía de compra es útil para acceder a los fondos de otro programa denominado CRISSOL, que financia insumos para la producción.

El PRORURAL se organiza operativamente en tres programas: el Programa Nacional de Alimentos, el Programa Nacional Forestal y el Programa Nacional de Agroindustria. De esta manera, se cubren las áreas estratégicas que se demandan del sector productivo rural: producción e inocuidad de los alimentos, generación de valor agregado y equilibrio ambiental. Sin embargo, instituciones claves como el Banco de la Producción, el Ministerio del Ambiente (MARENA), el Ministerio del Transporte e Infraestructura (MTI) y la ENABAS se encuentran fuera de esta planificación interinstitucional. Es decir, los factores de capitalización (a través del crédito), de comercio (ENABAS y el Ministerio de Comercio, que autoriza las importaciones de alimentos) y de infraestructura básica están fuera de este plan sectorial. Esto tiene como limitante que los procesos que se plantean desde el enfoque de producción no incorporan las áreas claves para lograr los resultados estratégicos esperados.

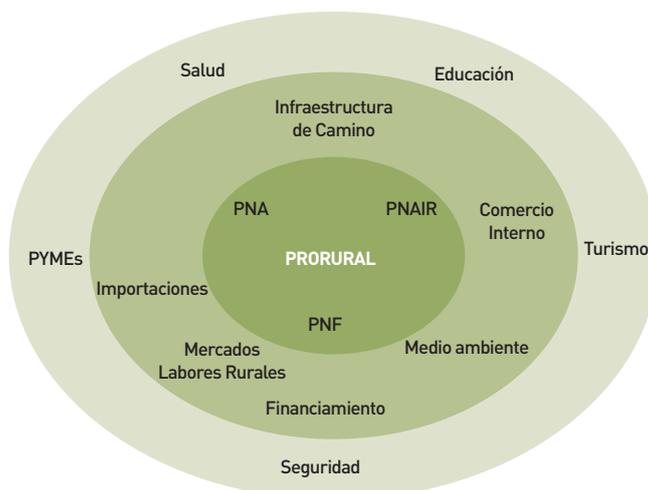
A diferencia de otras áreas de la política pública (como los sectores salud y educación), el sector productivo tiene metas estratégicas cuya consecución no está a su alcance. Es decir, los volúmenes de producción de alimentos e inclusive las exportaciones en realidad dependen mucho de las decisiones que toman los productores sobre qué, cuándo y con qué objetivo utilizar sus activos. En este caso, la política pública tiene herramientas limitadas para generar incentivos que reduzcan la incertidumbre o las barreras de acceso a los mercados, ya sean financieros o de productos y, en el caso de los hogares con mayores limitantes de activos, para facilitar procesos

de capitalización productiva que les permitan alcanzar un nivel de activos necesario para acceder a los mercados de servicios.

El PRORURAL tiene como segundo énfasis el de promover procesos de capitalización productiva para los hogares excluidos de los mercados de servicios. En este marco, hay una serie de intervenciones para garantizar los insumos necesarios para la producción de alimentos: semillas mejoradas, fertilizantes y creación de alternativas locales de bancos de semillas, de manera que

las comunidades puedan acceder a tecnología y reproducirlas sin tener que depender de los mercados tradicionales de semilla. En paralelo, las instituciones de infraestructura avanzan en un proceso de mejoras de caminos y carreteras, principalmente en las áreas de producción láctea y de café, como también en la promoción del acceso a servicios financieros y de comercio. En una tercera esfera se ubican las intervenciones del Estado que contribuyen al desarrollo rural desde áreas claves no productivas como la educación, la salud, el turismo, la seguridad, etc.

Figura 8. Esferas de implementación de la política de desarrollo rural en Nicaragua.



El **Programa Nacional de Alimentos** tiene como metas principales garantizar la producción de alimentos y la inocuidad de las exportaciones. En el plano interno, este programa se centra en el aumento de la producción primaria de alimentos, para lo que cuenta con las siguientes herramientas que le permiten generar incentivos para incrementar los volúmenes de producción:

- El **Bono Productivo Alimentario**, que es un programa dirigido a familias con menos de 10 mz, con un énfasis en la atención de mujeres

rurales. Combina la entrega de tecnología y animales para la producción de carne, huevo y leche, como una opción importante en la mejora de la dieta de las familias.

- El **Plan Especial de Producción de Granos Básicos Cristiano Socialista y Solidario (CRISSOL)** es un instrumento enfocado en la estabilización de los precios de los alimentos, en la reducción del desabastecimiento de zonas alejadas de los principales centros de mercado y en la población vulnerable.

Su grupo meta principal son los pequeños productores de granos (áreas de producción menores o iguales a 1,4 ha), quienes en su mayoría establecen áreas para autoconsumo, con una limitada oferta de productos al mercado nacional de granos. Este programa combina financiamiento, semillas mejoradas, insumos para la producción y acopio de maíz y frijol.

- El *Programa de Asistencia Alimentaria (PSAN)* distribuye la ayuda alimentaria gestionada por el Programa Mundial de Alimentos (PMA). El grupo meta principal de esta intervención son las zonas vulnerables a sequías y de mayor inseguridad alimentaria, principalmente en la región central norte del país.
- El *Programa de Sanidad y Trazabilidad Agropecuaria* es un componente de mucha importancia para garantizar la sanidad e inocuidad de los alimentos. Sin embargo, es el programa que mejor representa el dualismo de la producción alimentaria del país. Mientras en las exportaciones hay un alto nivel de control y regulación, con una eficiencia tal que los rechazos son menores del 1% del volumen total exportado, el mercado interno tiene un sistema débil de seguimiento y control de los procesos productivos. En la trazabilidad animal se han dado los mayores avances, dado el requisito para la exportación de carne y en lo referente a lácteos. La vigilancia estricta de procesos se lleva a cabo en las plantas industriales, mataderos y procesadores lácteos, mientras que el resto de la industria (mataderos municipales, plantas artesanales y semi-industriales) carecen de un mecanismo sistemático de vigilancia.
- El *Programa de Innovación Tecnológica* es el programa de generación y validación tecnológica, principalmente de nuevas variedades que contribuyen a enfrentar limitantes en la producción, especialmente a variaciones climáticas (como INTA sequía) o de

tolerancia a enfermedades (virus, bacterias, micoplasmas) y como alternativas de manejo integrado de los cultivos y los animales.

- Los procesos de validación se hacen en el marco del *Programa de Promotoría Rural*, con una amplia red de líderes tecnológicos, que establecen parcelas de validación tecnológica.

De manera general, excepto los componentes de vigilancia sanitaria y asistencia alimentaria, los instrumentos del Programa Nacional de Alimentos tienen como principal grupo meta a los hogares que se incluyen en la definición de la agricultura familiar y en los cuales descansa la producción de granos para el consumo interno del país.

El **Programa Nacional de Agroindustria Rural (PNAIR)** es el instrumento del PRORURAL que fomenta los procesos de generación de valor agregado de la producción primaria, mediante la transferencia de tecnología, el manejo poscosecha y la mejora y transformación de la producción agropecuaria y forestal. Como parte del Ministerio de Economía Familiar, Cooperativa, Comunitaria y Asociativa, enfatiza el trabajo con pequeños productores, promoviendo esquemas de asociación y organización, con la meta de fortalecer el movimiento cooperativo nacional.

El PNAIR prioriza tres grupos de beneficiarios(as):

- Familias productoras y otros actores con bajos niveles de articulación en cadenas de valor. Con ellas se realizarán principalmente acciones para el fortalecimiento de la asociatividad para elevar los niveles organizacionales y el poder de negociación de los grupos asociativos.
- Familias rurales sin potencial de articulación, pero con potencial para ofrecer servicios a las cadenas de valor de los territorios (jóvenes rurales, mujeres, pequeños empresarios rurales). Con ellas se fortalecerán capacidades

(componente de Desarrollo del Talento Humano) para mejorar sus oportunidades de conseguir empleo o prestar servicios a las cadenas atendidas en los territorios correspondientes, además de proveer servicios como promotores rurales de la asociatividad.

- Los beneficiarios sin potencial de articulación y sin potencial para ofrecer servicios a las cadenas (productores muy pobres y con bajos niveles de capitalización). Con estos se trabajará en la mejora de las capacidades productivas (componente de Desarrollo del Talento Humano), para que eleven los niveles de producción de alimentos y puedan generar excedentes para los mercados comunales y locales cercanos (Calidad e inocuidad de alimentos, Promoción Comercial).

Esto es un cambio importante, ya que en las intervenciones de agroindustria no prioriza los grupos tradicionales con un nivel de capital, sino aquellos que por sus características necesitan un apoyo integral y sostenido a mediano y largo plazo para mejorar sus procesos productivos y de acceso al mercado.

Para su intervención, el PNAIR prioriza tres líneas de acción:

- Mejora y desarrollo de nueva infraestructura productiva y equipamiento. Esta es una línea de capitalización productiva de los grupos meta, de manera que puedan realizar los procesos de transformación o mejora de la calidad de los productos agropecuarios y forestales.
- Fortalecimiento de capacidades técnicas productivas, gerenciales y organizativas de las agroindustrias. Este es el elemento clave del modelo, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y gerenciales de las organizaciones que se promueven dentro del programa, de manera que la intervención del Estado tenga un límite de tiempo, y que luego las organizaciones (cooperativas) sean sostenibles por sí solas en sus procesos.

- Apoyo a la formación de nuevas empresas agroindustriales. Esta se centra en los procesos de acceso a información, mercados y promoción comercial.

El PNAIR tiene como principal elemento el estar centrado en los hogares de la agricultura familiar e incluir a los grupos tradicionalmente excluidos; sin embargo, ese mismo es su principal reto. Alcanzar los niveles organizativos, empresariales y de requisitos de calidad para acceder a mercados de estos grupos es un proceso que debe ser planteado en el mediano plazo. Sin embargo, la presión por los resultados inmediatos traerá la tendencia de no completar procesos, lo que minará la sustentabilidad del proceso en sí.

El Programa Nacional Forestal (PNF) es el instrumento mediante el cual se pretende reducir la tasa anual de deforestación del país; aumentar el empleo, el aporte del sector en el PIB y el volumen financiero de las exportaciones y consolidar la economía campesina, comunitaria y de dueños de bosques a través de un incremento en el valor de sus recursos forestales y de sus ingresos. Su grupo meta incluye a todos los productores, aunque establece que su preferencia es trabajar con los grupos medios, lo que en el caso de áreas de bosques o manejo forestal tiene mucho sentido.

El PNF desarrolla cuatro líneas de acción para cumplir con sus resultados estratégicos:

- Reforestación y Restauración Forestal, cuyo instrumento principal es la Cruzada Nacional de Reforestación. Incluye desde el establecimiento de los viveros forestales y la garantía del material genético hasta la promoción de las actividades de reforestación.
- Manejo y Conservación Forestal. Son las actividades centradas en el establecimiento, monitoreo y supervisión del cumplimiento de los planes de manejo forestal de bosques y plantaciones; procesos de certificación forestal, manejo y prevención de incendios. Estas

actividades son desarrolladas principalmente con dueños de bosques y plantaciones forestales; es decir, con grupos que tienen un importante acceso a tierras.

- Desarrollo de la Industria y el Comercio Forestal. Contempla acciones dirigidas a los eslabones de transformación (industria) y comercialización de los productos forestales, con énfasis en procesos de certificación, innovación tecnológica y trazabilidad.
- Generación y Gestión del Conocimiento Forestal. Incluye acciones dirigidas a promover la educación ambiental del país, así como el entrenamiento de personal técnico en temas de manejo forestal.

El PNF podría ser el programa con menos acciones dirigidas a la agricultura familiar, excepto en el caso de la Cruzada Nacional de Reforestación. En el resto de las actividades, sus grupos metas son hogares con capacidad de establecer plantaciones forestales o acceder a áreas de tierra que les permitan establecer planes de manejo forestal, lo que, aparte de la tramitación correspondiente, demanda la contratación de un regente forestal.

En resumen, se puede establecer que en el marco de la estrategia sectorial productiva, los hogares de la agricultura familiar son integrados de manera importante en los programas de producción de alimentos y de promoción de agregación de valor a los procesos de capitalización productiva, generada a partir del Bono Productivo Alimentario.

2. Intervenciones específicas dirigidas a la agricultura familiar

A partir del año 2012, el Estado de Nicaragua establece una vía alternativa de atención a las familias de la economía familiar (urbana y rural) a través del establecimiento de un ministerio específico que atienda a este sector social,

en el cual una alta proporción de familias han sido tradicionalmente excluidas de las dinámicas económicas del país. Sin embargo, esta no es una combinación fácil. Por un lado, la base del MEFCCA es el IDR, por lo que la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas urbanas en su dinámica es un tanto compleja. De igual manera, la integración de temas nuevos como servicios rurales (turismo, empleo no agrícola, comercialización) y cooperativismo son productos y servicios que se tendrán que organizar e integrar sistemáticamente en la función del nuevo ministerio. De hecho, la transformación de instituto descentralizado a ministerio conlleva una serie de ajustes administrativos (licitaciones, contrataciones, movimientos financieros internos, ajustes presupuestarios), que en conjunto con la definición de la estructura organizacional demandarán al menos 18 meses de ajustes.

En el tema específico de la atención a la agricultura familiar, un detalle importante es que la definición del grupo meta con el que se trabaja es aún muy amplia. En el ámbito rural se establecen umbrales de productores propietarios de hasta 100 mz (70 ha), lo que representaría trabajar con el 93,1% de los productores. Este productor de 100 mz (70 ha) de tierra representa a diferentes sectores sociales dependiendo de la zona agraria en donde se encuentre: por ejemplo, en las planicies fértiles del Pacífico es un empresario, y puede ser un campesino medio en la región central, o uno descapitalizado en la frontera agrícola. Por consiguiente, a no ser que se diseñen políticas específicas por sectores sociales (subsistencia, campesinos, pequeños empresarios agrarios), la eficacia del nuevo ministerio será limitada.

Dos de los programas claves para promover la agricultura familiar son el Bono Productivo Alimentario (BPA) y el Programa de Promoción de Semillas Mejoradas de Frijol. En el caso del BPA, inició como parte de la estrategia general conocida como “Hambre Cero”, mediante la cual a las familias pobres con tierra, que

trabajan en agricultura de subsistencia y que tienen limitantes para completar los requerimientos necesarios de una dieta adecuada, se les entrega un stock de animales que les garantice la proteína animal, asumiendo que los carbohidratos, principalmente maíz, los producen ellos. En el caso de la producción de semillas para siembra, el objetivo básico es aumentar la disponibilidad de alimentos, principalmente de frijol (proteína vegetal), a través de la promoción de variedades mejoradas resistentes a plagas, enfermedades y sequía.

2.1 El Bono Productivo Alimentario (BPA)

El BPA ha sido un programa símbolo de la nueva fase en la política pública nicaragüense. Hasta el año 2012, el BPA había beneficiado a unas 118 953 familias y en el primer semestre del 2013 se reporta la entrega de 4129 bonos, con lo que se alcanzaría un poco más de 123 000 bonos, beneficiando al 29% del total de hogares rurales. La meta al 2016 es alcanzar los 200 000 bonos entregados, y con ello cubrir a un importante segmento de la población rural (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Bonos productivos entregados entre 2007 y 2012.

Año	Familias	Acumulado BPA	Acumulado Patio
2007	12,729 con Bono casi completo 4,000 con Bono de Rehabilitación por incidencia de Huracán Félix	12 729	
2008	20,673 Familias que inician la recepción del bono productivo alimentario. 1,524 familias que reciben el Bono de Patio	33 402	1 524
2009	16,192 familias que inician la recepción del bono productivo alimentario 6,717 que reciben el Bono de Patio	49 594	8 241
2010	10,559 familias que inician la recepción del bono productivo alimentario	60 153	
2011	39,857 familias que inician la recepción del bono productivo alimentario; 110,765 productores bajo CRISSOL.	100 010	
2012	18,493 bonos familias que inician la recepción del bono productivo alimentario. 22,161 productores bajo CRISSOL	118 953	

Fuente: Elaborado con base en los reportes de PRORURAL Incluyente.

Los beneficiarios del BPA son familias con poca tierra (1 a 10 mz; 0,7 a 7 ha) y sin ganado bovino. Se considera que, dados sus activos, sus procesos de capitalización son bastante limitados, por lo que el Estado les asigna un stock de animales, alimentos y materiales para construir la infraestructura necesaria para el manejo de ellos. Este programa combina dos aspectos: un fuerte enfoque de género, dado que las propietarias de los animales son las mujeres, y un fortalecimiento local a través de los procesos de organización para el comercio y la gestión comunitaria. La meta es que a mediano plazo los núcleos de mujeres organizadas puedan transitar hacia un esquema de organización cooperativa.

Los retos en la implementación del BPA están relacionados con:

- La oferta de animales (cerdos) con la calidad requerida y en el tiempo esperado. El programa asumió desde un principio que había suficiente oferta de animales para comprar y ser asignados a las familias. La demanda del Estado no solo era mayor que la oferta, sino que además elevó los precios de los animales, mientras que el Estado tenía muchas limitaciones para incrementar sus umbrales máximos de precios. Esto obliga a tener que reducir ciertos estándares o comprar animales a mayor distancia del punto de entrega.

- Los procesos de asistencia técnica, que garanticen un proceso de reproducción del bono, en el corto plazo, en este caso centrado en el manejo de la reproducción tanto del ganado bovino, como de las aves y cerdos.
- La selección de los beneficiarios, en particular, ya que las mujeres, principales beneficiarias, en la mayoría de los casos no tienen tierra y esta es un requisito. Ello ha obligado a encontrar mecanismos que permitan a las mujeres cumplir con los requisitos que se demandan para ser beneficiarias.
- Como opciones de mayor cobertura de asistencia técnica se ha apostado por un sistema piramidal basado en promotores comunitarios, de manera que cada técnico logre cubrir de 150 a 250 familias. El supuesto es riesgoso en la medida que el promotor no sea preparado adecuadamente, ya sea en la capacitación técnica, de mercadeo o manejo de grupos, ya que los tres componentes son

claves para alcanzar la meta propuesta de convertir a los núcleos de mujeres en cooperativas de producción.

2.2 El Programa Semillas

En este programa, se han establecido bancos de semillas en las comunidades, de manera que haya disponibilidad de semilla de calidad, principalmente de maíz y frijol. El INTA facilita las variedades y las semillas, como parte de la estrategia de promoción de seguridad y soberanía alimentarias.

En este caso se trabaja con productores de granos que establecen en promedio entre 0,5 a 2 mz (0,35 a 1,4 ha) de granos, rotando en dos ciclos de siembra, y el objetivo básico es abastecer de semillas mejoradas a las comunidades rurales. El INTA implementa el proceso, facilitando la semilla básica y acompañando la multiplicación de las semillas y la transferencia tecnológica en las comunidades.

Figura 9. Modelo de expansión piramidal del programa.



Fuente: Elaborada por los autores.

Para el trabajo con las familias rurales se utiliza la metodología de extensión de las Escuelas de Campo (ECA), en cuya primera fase los técnicos capacitan promotores, acompañando todo el ciclo del cultivo, desde la siembra hasta el manejo de poscosecha, de manera que haya una demostración completa de cómo manejar las variedades que se promueven. A su vez, los promotores

implementan lo aprendido, con parcelas de demostración (ver figura 9).

Con este modelo, el INTA espera alcanzar un mayor nivel de cobertura, siendo su nivel histórico cuando alcanzó el equivalente a 24% del total de productores, de acuerdo con el CENAGRO IV (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Número de productores atendidos por el INTA en 2007-2012.

Años	Cobertura Nacional	Productores	Mujeres	Hombres
2007	24.0	62 896	27 351	35 545
2008	21.5	56 449	25 921	30 528
2009	23.1	60 609	36 365	24 244
2010	15.7	41 307	15 234	26 073
2011	12.5	32 733	11 263	21 470
2012	19.0	49 975	25 987	23 988

Fuente: MAGFOR, Informes Anuales Sectoriales (2007-2011).

Los principales retos han estado relacionados con la cantidad de semillas que se entrega a las comunidades y la capacidad existente para multiplicarlas sin opciones de riego. Dado que se trabaja con poca cantidad de semillas (1-2 kg), el poder generar la cantidad necesaria de semillas para la comunidad tomará varios ciclos productivos. Las comunidades ubicadas en las zonas secas del país tienen una sola oportunidad en el año de multiplicar semillas, lo cual hace que los procesos sean más lentos, dado que los ciclos son anuales.

E. Conclusión y perspectivas

Al revisar los objetivos de las políticas agrarias a lo largo de la historia en Nicaragua, se comprueba que estas han tenido como objetivo principal cumplir con la función que se le asigna al

sector agropecuario desde la política macroeconómica: reducir el déficit comercial y mejorar la balanza de pagos. Bajo este enfoque, las políticas se han centrado en la promoción de exportaciones, beneficiando a los sectores económicos con potencial exportador, que son productores con acceso a tierra fértil, financiamiento y tecnología. Se trata de grupos económicos con fuerte inversión tecnológica y que integran completamente sus cadenas de valor. El limitado aporte del presupuesto nacional al gasto público en el sector ha favorecido que la cooperación internacional haya tenido un papel mayor en el diseño y ejecución de políticas. Esto hace que los programas y proyectos apunten a lógicas independientes y con poca coordinación.

A partir de 2007, hay un cambio de paradigma que recupera la función del Estado en la economía y en el abordaje de la inequidad en el país.

Aunque el enfoque hacia la exportación y la estructura agraria aún se mantienen, hay una serie de políticas de compensación, cuyo objetivo es incrementar los activos y el nivel de competitividad de los productores con agricultura de subsistencia y productores con producción para el mercado interno. El concepto actual de economía y agricultura familiar es relativamente amplio y tiende a incluir diferentes sectores económicos del país. La agricultura familiar debe ser definida con base en procesos y no en un umbral de tenencia de tierra.

La agricultura familiar tiene un rol importante en la política sectorial, relacionado fundamentalmente con la producción de alimentos para el consumo interno. Hay una clara expresión de voluntad de parte del Estado nicaragüense para atender al sector de la economía familiar, tradicionalmente excluida. Sin embargo, es un proceso de mediano plazo, dado que primero se tendrá que construir una nueva institucionalidad y luego, los problemas estructurales del grupo meta, demandan transformaciones a lo largo del tiempo.

Bibliografía

- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 1963. Ley de Reforma Agraria. Aprobada 6 de febrero de 1963, Publicada en La Gaceta No. 85 del 19 de abril de 1963. Decreto Legislativo No.797. Managua.
- _____. 1986. Reforma a la Ley de Reforma Agraria. Aprobada el 11 de enero de 1986. Publicada en La Gaceta No. 8 del 13 de enero de 1986. Ley No. 14. Managua.
- _____. 1987. Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, Publicado en La Gaceta No. 238 de 30 de octubre de 1987. Ley No. 28/1987. Managua.
- _____. 1990a. Ley de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales. Adoptada el 24 de marzo de 1990. Publicada en La Gaceta No. 62 de 28 de marzo de 1990. Ley No. 84. Managua.
- _____. 1990b. Ley de Protección a la Propiedad Agraria. Aprobada el 2 de abril de 1990. Publicada en La Gaceta No. 68 de 5 de abril de 1990. Ley No. 88. Managua.
- _____. 1990c. Ley de Traslado de Jurisdicción y Procedimiento Agrario. Adoptada el 2 de abril de 1990. Publicada en La Gaceta No. 68 de 5 de abril de 1990. Ley No. 87. Managua.
- _____. 2003. Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, Publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 16 del 23 de enero de 2003. Ley No. 445/2003. Managua.
- _____. 2012. Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 290. Aprobada el 6 de julio de 2012. Publicada en La Gaceta No. 134 del 17 de julio de 2012. Ley No. 804. Managua.
- Baumeister, E. 1999. Iniciativas campesinas y la sostenibilidad de los resultados de las reformas agrarias. Discussion paper n°105. Ginebra, Suiza, UNRISD.
- Bloom, D.E. 2011. Population Dynamics in India and Implications for Economic Growth. PGDA Working Paper No. 65, Program on the global demography of aging, Harvard School of Public Health.
- CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano). 2007. Política Agrícola Centroamericana 2008-2017. Una agricultura competitiva e integrada para un mundo global. San José, Costa Rica.
- Crespo Santiago, D.; Reques Velasco, P.; González-Carrero López, M.I.; Fernández Viadero, C. 2011. Biogerontología 2011: materiales de clase. El marco teórico del envejecimiento. Universidad de Cantabria, Departamento de Anatomía y Biología Celular. Open Course Ware (OCW). Disponible en <http://ocw.unican.es/ciencias-de-la-salud/biogerontologia/materiales-de-clase-1/capitulo-4.-transicion-epidemiologica/4.2-el-marco-teorico-del-envejecimiento>.
- El Nuevo Diario. 2013. Nicaragua una enorme finca agropecuaria. Managua. 24 de abril.
- FIDEG (Fundación Internacional para el Desafío Económico Global). 2012. Encuesta de Hogares para Medir la Pobreza en Nicaragua. Informe 2011. Managua, Nicaragua.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. 2009. Plan sectorial PRORURAL Incluyente 2010-2014. Managua, Nicaragua, Gobierno de Nicaragua, MAGFOR.

- _____. 2012. Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016. Managua, Nicaragua.
- González, M., H. 2010. Identificación e inventario de políticas públicas, institucionalidad, programas y proyectos para la agricultura familiar en Centroamérica. San José, Costa Rica, FAO, RUTA, VECO.
- Grigsby Vado, A.H.; Pérez, F.J. 2007. Structural Implications of Economic Liberalization on Agriculture and Rural Development. RuralStruc Program Nicaragua-Phase I. Managua, Universidad Centroamericana, Nitlapán.
- IBRD (International Bank for Reconstruction and Development). 1953. The Economic Development of Nicaragua. Baltimore, Estados Unidos, Johns Hopkins University Press.
- IDERU (Iniciativa para el Desarrollo Rural, Nicaragua). 2001. Bases para un plan de desarrollo rural de Nicaragua. Managua, IDERU, Universidad Centroamericana, MAGFOR, AECL.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua). 2006. VIII Censo de Población y IV de Vivienda. Managua.
- INIDE (Instituto Nacional de Información de Desarrollo, Nicaragua). 2011. IV CENGARO (Censo Nacional Agropecuario 2011). Managua.
- IRAM (Instituto de Investigación y Aplicación de Métodos de Desarrollo, Francia). 2000. Estudio sobre la tenencia de la tierra. Parte I. Marco Legal institucional. Contrato de consultoría No. OPA-001-2000.
- Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de la República de Nicaragua. 1981. Ley de Reforma Agraria. Decreto No. 782/1981. Managua.
- Le Coq, J.F.; Fréguin-Gresh, S.; Saenz-Segura, F.; Pérez, F.J. 2013. Transfert de la notion de développement durable dans les politiques publiques centroaméricaines lecture croisée des évolutions de référentiels et des trajectoires de politiques rurales au Costa Rica et au Nicaragua. Colloque international CANAL2013 - Circulations et appropriations des normes et des modèles de l'action locale. Montpellier, Francia.
- Losch, B.; Fréguin-Gresh, S.; White, E. 2012. Structural Transformation and Rural Change Revisited: Challenges for Late Developing Countries in a Globalizing World. Washington DC, Estados Unidos, World Bank, Agence Française de Développement.
- Lucas Aráuz, C.P. 2003. Reforma y contrarreforma agraria en Nicaragua. ¿Hacia dónde van los campesinos nicaragüenses?" Disponible en <http://carloslucasblog.wordpress.com/2010/09/20/contrarreforma-agraria-en-nicaragua/>
- Maldidier, C.; Marchetti, P. 1996. El campesino finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense. Tomo I. Tipología y regionalización agrosocioeconómica de los sistemas de producción y los sectores sociales en el agro nicaragüense. Managua, Instituto de Investigación y desarrollo Nitlapán, UCA.
- Mattern, J. 2002. Autonomía regional en Nicaragua: una aproximación descriptiva. Managua, PROFODEM/GTZ, Componente Fortalecimiento del Proceso de Descentralización.
- Merlet, M. 1990. El siglo diecinueve en Nicaragua. Auge y derrota de la vía campesina. (1821-1934). In Simposio Las sociedades agrarias centroamericanas. Heredia, Costa Rica, Escuela de Historia de la Universidad Nacional.
- Núñez Soto, O. 1987. Transición y lucha de clases en Nicaragua (1979-1986), México,

- Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Siglo XXI Editores.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2009. *World Population Prospects: The 2008 Revision*. Nueva York, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos, División de Población.
- _____. 2010. *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision*. Nueva York, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos, División de Población.
- Ortega, M. 1986. La reforma agraria sandinista. *Nueva Sociedad* 83 (mayo-junio):17-23.
- Paige, J.M. 1985. Coffee and Politics in Central America. *In Ninth Annual Conference of the Political Economy of the World System*. Nueva Orleans, Estados Unidos, Tulane University.
- Pérez, F.J. 2001. Intervenciones públicas en la tenencia de la tierra en Nicaragua. Bases para un plan de desarrollo rural en Nicaragua. Managua, UCA.
- _____. 2011. Sin cambios estructurales no habrá una reducción sostenible de la pobreza rural. *Revista Envío* 350 (mayo 2011).
- República de Nicaragua. 1987. Constitución Política de la República de Nicaragua con su Reforma de 1995.
- Roux, H. 2011. Contre-réforme agraire au Nicaragua, instrument de reconquête du pouvoir 1990-2010. París, Francia, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne. Tesis de doctorado.
- Sanches Peraci, A. 2011. Agricultura familiar: evolución conceptual, desafíos e institucionalidad (versión preliminar 5 de mayo 2011). *In V Reunión del Grupo de Trabajo (GT2025)*, Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025. Lima, Perú, FAO.
- Schejtman, A. 2008. Alcances sobre agricultura familiar en América Latina. *Diálogo Rural Iberoamericano*. Documento de trabajo # 21. San Salvador, El Salvador, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp.
- Segovia, A. 2004. Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo. *Encuentros. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* 1(2): 5-38.
- Soto Barquero, F.; Rodríguez Fazzone, M.; Falconi, C. 2007. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, BID.
- Spoor, M. 1995. *The State and Domestic Agricultural Markets in Nicaragua: From Interventionism to Neo-liberalism*. Basingstoke, Reino Unido, Macmillan, Institute of Social Studies.
- Strasma, J. 1999. Nicaragua: mercado de tierras. Managua, FAO, BID.
- UN-REDD Programme. 2012. Tenure of indigenous peoples territories and REDD+ as a forestry management incentive: the case of Mesoamerican countries Empowered lives. Roma, Italia, FAO.
- Wiggins, S. 2007. Poverty Reduction Strategy Review Country Case: Nicaragua. Background Paper for the Chronic Poverty Report 2008-09 Londres, Reino Unido, Chronic Poverty Research Center.
- World Bank. 2007. Nota de políticas sobre el acceso a la tierra. Washington DC, Estados Unidos.

