

Los cambios de la política agraria de Cuba en el marco de la actualización de su modelo económico y social

Dayma Echevarría, CEEC, La Habana, Cuba, dayma@ceec.uh.cu

Michel Merlet, AGTER, Paris, Francia, michel.merlet@agter.org

Publicado en francés en *Cahiers d'Amérique Latine* 84 | 2017

Dayma Echevarría et Michel Merlet, « Les évolutions de la politique agraire de Cuba dans le cadre de l'actualisation du modèle économique et social », Cahiers des Amériques latines [En ligne], 84 | 2017,

mis en ligne le 16 mai 2017, consulté le 18 mai 2017.

URL : <http://cal.revues.org/4528>



RESUMEN

Entre 1959 y 2008, no se había contemplado en Cuba redistribuir tierras a gran escala a productores individuales. Desde 1990, varias políticas de redistribución del uso de la tierra se aplicaron con importantes impactos, pero las áreas involucradas no alcanzaron un tamaño significativo a nivel nacional. A partir de 2008, ocurre una innovación mayor en la política agraria, con la entrega de muchas tierras ociosas en usufructo a productores sin tierras o con poca tierra. Un cambio de esta naturaleza y magnitud amerita ser descrito y analizado. Sin embargo, poca información ha sido publicada al respecto y no existen muchos análisis fácilmente disponibles sobre la evolución de las estructuras de producción agropecuaria, particularmente de la pequeña producción. Las relaciones de propiedad y/o usufructo y las reglas de transmisión de los derechos en el tiempo constituyen otro campo poco documentado. A partir de observaciones de campo, de una revisión bibliográfica y del análisis de estadísticas disponibles, este artículo intenta reubicar estas transformaciones en un marco histórico más amplio y comienza a explorar temas olvidados de la cuestión agraria de Cuba.

Palabras Claves: política agraria, propiedad, distribución de tierras, usufructo, modelo agrario

RESUME

Entre 1959 et 2008, il n'avait jamais été envisagé à Cuba de redistribuer des terres à des producteurs individuels de façon significative. Depuis 1990, des politiques de redistribution de droits d'usage ont été mises en place, avec un impact réel, mais sur des surfaces très réduites au niveau national. A partir de 2008, commence une redistribution massive des terres en friche à des producteurs sans terres ou ne disposant que de faibles surfaces. Ce changement de politique, de par sa nature et son ampleur, mérite d'être décrit et analysé, bien que l'information disponible et les publications sur l'évolution des structures de production agricole de Cuba, notamment sur la production à petite échelle, soient peu nombreuses. Les rapports autour du foncier, propriété et/ou usufruit, et les règles de transmission des différents types de droits sur la terre constituent un autre champ peu documenté. À partir d'observations de terrain, d'une revue de la bibliographie et d'un examen des statistiques disponibles, cet article replace ces transformations récentes dans un cadre historique et commence à explorer ces thèmes oubliés de la question agraire à Cuba.

Mots clés : politique agraire, propriété, distribution des terres, usufruit, petite production versus grande production

ABSTRACT

In Cuba, between 1959 and 2008, no large range land redistribution individual producers had been considered. Since 1990 several redistribution processes of land were implemented with important impacts, none of them was so deep in terms of area scale. Since 2008 Cuba has developed a process of non-used land distribution aimed to producers having little or no lands. This policy represents an important innovation in agrarian policy. Such a radical change is worth being described and analyzed, although little information has been published about it. Besides, there are not many analyses available regarding agricultural structure evolution, particularly small production. The property and/or usufruct relationship and the rules for rights transmission, are another topic little documented. From fieldwork observations done in Cuban rural areas, literature review and the analysis of available statistics, this paper focuses on this land transformation process within a wider historical framework and begins to explore forgotten topics related with the agrarian issue in Cuba.

Key words (5) agrarian policy, property, land distribution, agrarian model, usufruct

Cuba está experimentando un proceso de cambios importantes desde el 2007. Uno de los más significativos se relaciona con las modificaciones en el sector agropecuario. En esta área, la entrega de tierras ociosas a productores privados y otras entidades aparece como una novedad dentro de la política agraria de los últimos 50 años. Este cambio, aún en ejecución, no ha sido suficientemente documentado a pesar de los importantes efectos que trae tanto sobre el manejo de la unidad productiva y la estructura socio-clasista que se va conformando como resultado. En este artículo nos proponemos analizar la transformación agraria desde una perspectiva histórica y con un prisma de la construcción de derechos sobre el manejo de la unidad productiva y sus resultados. Nos basamos para ello en la información estadística y la literatura disponible sobre el tema de la propiedad y la gestión de la tierra, así como sobre reflexiones de los autores a partir de diferentes momentos de trabajo de campo en áreas rurales cubanas.

El artículo está dividido en tres partes: la primera introduce la evolución de la historia agraria hasta inicios del siglo XXI. La segunda contextualiza el proceso de transformaciones agropecuarias dentro de “la actualización del modelo económico y social” - estrategia de cambio cubana - y hace referencia a sus principales resultados. La tercera presenta un análisis de los derechos de propiedad y concluye con reflexiones que apuntan a profundizar los análisis sobre la tenencia de la tierra en Cuba desde una perspectiva histórica y de construcción de derechos.

Una historia agraria caracterizada por la persistencia de problemas estructurales

Antes de 1959, la estructura agraria de Cuba estaba marcada por el peso de grandes empresas cañeras y del latifundio ganadero. El 9,4% de los propietarios poseía 73,3% de la tierra [Nova, 2011, p.41]. El peso relativo de los pequeños productores era menor que en el continente latinoamericano, y el de los obreros agrícolas mayor, lo que tenía implicaciones en términos de pobreza y de autosuficiencia alimentaria.

Con la primera reforma agraria (1959), se nacionalizaron las tierras de compañías extranjeras, se dejaron 400 ha a los latifundistas criollos y se entregó la propiedad de la tierra a más de 100 000 familias campesinas, que hasta entonces trabajaban como aparceros, arrendatarios o colonos [León, 1982] [Chonchol, 1995]. Como lo subrayaba Juan José de León en 1981 en Managua, esta reforma agraria no consistió en una redistribución de tierras.

« En Cuba, realmente, no repartimos tierras. Al campesino la Revolución le garantizó la tierra que él trabajaba. (...) si hubiéramos repartido tierras, hubiéramos creado minifundios (...); existían grandes empresas desarrolladas y lo correcto fue convertir esas tierras en granjas del pueblo » [León, 1982].

Estas transformaciones hicieron desaparecer la renta que los pequeños productores que no eran dueños de sus tierras tenían que pagar al terrateniente.

La segunda reforma agraria (1963) afectó a la burguesía agraria limitando a 67 hectáreas la propiedad. Las tierras sobrantes pasaron a manos del Estado. Con estas dos medidas, 71% de las tierras agrícolas conformaron el sector agrícola estatal (7,8 millones de ha) y 1,1 millones de ha fueron confirmados a productores que los trabajaban en condiciones desfavorables.

La política agraria de principios de la Revolución estaba basada en la convicción de que las grandes empresas estatales constituían las formas de producción del futuro y que no había que tocar a la estructura productiva a través de una redistribución de la tierra. Al superarse los problemas de subutilización de los recursos que afectaban los latifundios, y al socializarse las ganancias producidas anteriormente en las empresas capitalistas, se pensaba que iba a ser

posible alcanzar los objetivos buscados con el socialismo. Además de las Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS) que se habían desarrollado anteriormente y en las cuales los socios continuaban siendo dueños de la tierra y de los medios de producción, se fomentó al final de la década de los años setenta la creación de Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), que eran consideradas como una « forma superior de producción », respecto a otras formas de propiedad. [Merlet, 2011, p.2]

El modelo agrícola impulsado hasta los años noventa estaba sustentado en la utilización de maquinaria y el uso de grandes cantidades de insumos importados procedentes en su mayoría del campo socialista, con precios muy favorables de compra del azúcar y de otros productos agrícolas. Pero el modelo manifestó signos de agotamiento desde la mitad de los añosochenta [Nova, 2011, p.44].

Es solamente a partir de 1993, en el marco de la crisis que provocó la desaparición de la Unión Soviética, que la tendencia a una estatización creciente de la tierra se revirtió. (cf. cuadro 1).

Cuadro 1. Estructura de la tenencia de la tierra en Cuba. Años seleccionados, en %.

% de la Superficie Total	1989	1999	2007	2014
Estatal	82,00	53,68	55,41	55,99
UBPC	0,00	28,41	25,52	16,83
CPA	7,91	6,59	6,30	5,47
CCS y Privados	10,09	11,32	12,76	21,71

Fuente: Elaborado por los autores en base a los Anuarios Estadísticos de Cuba, varios años.

El derrumbe del campo socialista provocó una crisis económica muy grave en Cuba, que llevó a promover cambios estructurales a finales de 1993 con la transformación de una parte de las empresas estatales en Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y a la reapertura del mercado libre agropecuario, que había sido suprimido en 1986. Importantes esfuerzos de la población permitieron adaptarse a la escasez de insumos y desarrollar una agricultura más agroecológica. Los cambios que provocó la caída del bloque soviético fueron de una amplitud tan grande que pudieran haber significado un colapso total de la economía cubana. El “periodo especial”, como se suele llamar a este momento, fue un tiempo muy difícil. Pero Cuba logró salir adelante, lo que demostró que el sistema económico y la sociedad cubana tenían una capacidad de adaptación insospechada.

Durante la década de los ochenta, se dieron en Cuba los primeros procesos de entrega de tierras en usufructo en el sector de producción de tabaco. Las parcelas se otorgaban en usufructo gratuito y por tiempo indefinido. Se había desarrollado un sector de campesinos y parceleros sin tierra o con muy poca tierra, que mostraba “señales inequívocas de desajustes en el agro y de la necesidad de tierra entre grupos rurales”. [Figueroa, 2005]

La demanda por la tierra se incrementó con la crisis de los 90, llevando a la multiplicación de los fenómenos de apropiación de tierras de las empresas estatales, de formas de aparcería prohibidas por la ley, y a la multiplicación de situaciones de tenencia precaria [Figueroa, 2005].

Durante las décadas de los años 90 y hasta los primeros años del 2000, para hacer frente a esta situación, el gobierno de Cuba empezó a distribuir tierras en usufructo a productores en otros sectores. El movimiento empezó con la entrega de parcelas para autoconsumo de 6 cordeles

de tierra (0,25 ha) desde 1993¹, destinada a jubilados, pensionados y otros trabajadores. Los beneficiarios no podían construir viviendas ni otras instalaciones, pero no había obligación de ventas al Estado. Figueroa estima que muchos *conuqueros*²furtivos fueron reconocidos legalmente por esta vía.

Según Figueroa, los nuevos *conuqueros* sumaban en 1997 unos 44 mil con más de 11 mil ha. En el 2005, si se incluyen los que recibieron pequeñas parcelas para sembrar arroz, suman 73420 ha. Señala también que se inició a partir de 1993 un proceso de reparto de tierras que expandía la finca familiar y no el minifundio³. Según los datos recopilados por Figueroa, en 1995 había 6000 familias con 14700 ha en usufructo; en 1997, 10981 familias, en un área de casi 37000 ha.

Sin embargo, los cambios al inicio de los años dos mil fueron muy lentos: la visión dominante no estaba orientada hacia un cambio de la estructura de producción ni al fortalecimiento de la producción a pequeña escala para alimentar el país. Las transformaciones se aceleraron a partir del 2008, con la distribución en cantidades significativas de tierras ociosas a productores individuales y con el proceso de revisión de la rentabilidad y solvencia de las UBPC y CPA desarrollado en 2012. En un contexto de mayor apertura de espacios no estatales, se modificó la estructura de la tenencia de la tierra. Aunque el sector estatal aún cuenta con más del 50% del total de la tierra⁴, el sector de pequeños productores, agrupados en CCS o no, llegó a utilizar en 2014 casi 22% de la superficie total, dos veces más que hace 25 años (cf. Cuadro 1). A este proceso nos referiremos en los siguientes apartados.

La economía cubana no se parece a la de los países subdesarrollados, con un sector agropecuario que pesa muy poco en los indicadores macroeconómicos. El sector "Agricultura, ganadería y silvicultura" ha representado en los últimos seis años menos del 3,8% del Producto Interno Bruto (PIB) de Cuba [ONEI, 2015a] aunque esta tendencia parece persistente desde finales de la década del 80⁵. El sector de la industria azucarera, en el cual se contabilizan los centrales azucareros, en este período representa menos del 1% del PIB. Los sectores que más contribuyen al PIB son Comercio, Salud Pública y Asistencia Social e Industrias Manufactureras.

La agricultura cubana ha tenido que transformarse a partir de los años 90 con la desaparición del bloque soviético. El cuadro 2 muestra la evolución de la producción de algunos rubros entre 1989 y 2014, tal como está reflejada en las estadísticas oficiales.

¹Decreto-Ley No. 142 /1993 estableció hasta 12 cordeles y Res. 356/93 del MINAG, 6 cordeles. Fuente, Figueroa, Op. cit.

² Se le llama conuco a pequeñas parcelas de tierra, casi siempre periféricas a las principales áreas productivas y conuqueros a las personas que las explotan.

³El minifundio hace referencia a micro-fincas que no permiten por si solas la reproducción de una familia. Otros ingresos son necesarios, por lo general de trabajo asalariado en unidades más grandes.

⁴Desde 1999 se observa un ligero incremento del peso del sector estatal, aunque las CCS y los privados presentan la dinámica mayor. Este incremento estatal está ocurriendo a expensas de la disminución de las tierras de las UBPC y las CPA, luego de diversos procesos de revisión de la sostenibilidad económica de estas organizaciones.

⁵El peso del sector agropecuario desde finales de la década de los años 80 no rebasaba el 10% y se ha observado una sostenida y sensible disminución: en 1988, el 9%, en 1994 representó el 6,8% , en el 2000, el 6,2%, en 2007, el 4,3% y en el 2010, el 4%. Tomado de material de clases Economía Cubana, Tema 2, Sector agropecuario, para estudiantes de 4to Año de la Licenciatura en Economía, elaborado por las Dras Anicia García y Betsy Anaya, septiembre 2015.

La producción de viandas (tubérculos), hortalizas, frutales, maíz y de frijol y de carne de cerdo ha crecido durante las dos últimas décadas. La producción de huevos, muy afectada por la crisis de los 90, muestra ciertos niveles de recuperación, pero sigue dependiendo de alimentos e insumos importados. Una tendencia decreciente mantiene la producción de tabaco, cítricos y caña de azúcar, todas producciones destinadas a la exportación, aunque esta última presenta un ligero repunte en el 2014. La producción de carne de aves, carne de res y leche tampoco se ha recuperado en los últimos 25 años⁶.

Cuadro 2. Evolución de la producción agrícola y ganadera de Cuba, años seleccionados

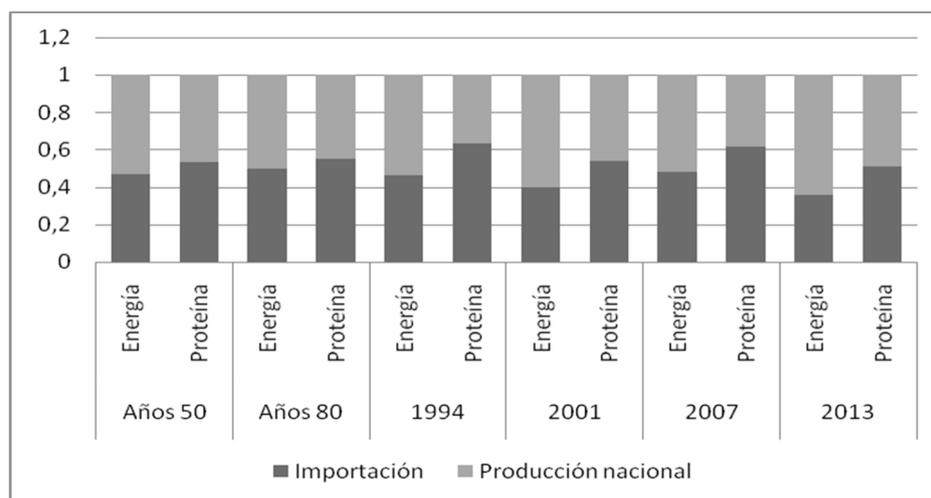
	1989	1999	2009	2014
Viandas (Mt)	972,6	1662,4	2236,0	2507,1
Hortalizas (Mt)	610,2	1442,5	2548,8	2499,0
Maíz(Mt)	47,1	237,7	304,8	427,3
Frijoles(Mt)	14,6	76,8	110,8	131,8
Arroz consumo(Mt)	278,9	290,7	293,1	299,7
Frutales(Mt)	218,9	464,6	748,0	884,5
Leche (Mt)	1131,3	617,8	600,3	588,1
C. Res pv	289,1	152,4	130,0	142,7
C. Cerdo pv (mep)	135,4	150,5	271,0	298,4
C. Ave pv	142,8	74,2	42,6	42,3
Huevos (MMU)	2672,6	1753,0	2426,8	2572,2
Caña de azúcar (MMT)	81,0	34,0	14,9	16,1
Tabaco(Mt)	41,6	30,6	25,2	19,8
Cítricos(Mt)	825,7	794,6	418,0	96,8
Cacao(Mt)	2,6	1,9	1,4	2,2

Fuente: Elaboración a partir de los trabajos de la Dra. Anicia García, en base a los Anuarios Estadísticos de Cuba de esos años.

⁶Es muy difícil en Cuba delimitar los aportes de la agricultura familiar ya que las estadísticas públicas presentan una agrupación que las engloba dentro de los aportes de las CCS, y éstas, al mismo tiempo, generalmente aparecen dentro del “sector no estatal” que incluye, además de este tipo de organización, a las CPA y UBPC. Existen campesinos privados, que no están cooperativizados, que pudieran clasificarse como agricultura familiar, pero son poco visibles en las cifras públicas disponibles. Dentro de las CCS, en dependencia de la región del país, el tipo de cultivo, la cantidad de tierras que tienen en explotación y la calidad de estas, el tiempo que llevan en esta condición (si les ha permitido acumular capital), su capital relacional, entre otras condiciones, pudieran clasificarse como medianos campesinos y hasta empresarios agrícolas.

Al momento del triunfo de la Revolución, Cuba tenía que importar una parte significativa de los alimentos que necesitaba su población. Cincuenta años después, esta situación perdura, e incluso se ha profundizado en algunos períodos, como lo muestra el gráfico 1.

Gráfico 1. Origen de la fuente de energía y proteínas en el consumo de la población, períodos seleccionados, en %



Fuente: Tomado de Material de trabajo de la Dra. Anicia García en base a los Anuarios Estadísticos de Cuba de esos años.

Persiste la dependencia alimentaria del país aunque aún existan tierras ociosas o subutilizadas en grandes cantidades. Las superficies cultivadas en Cuba entre 1998 y 2007 disminuyeron en un 33% [Castro, 2008]. A finales de 2007, representaban el 45% del área con potencial agrícola. El 19% del área con potencial agrícola estaba ociosa. Aunque esta situación haya cambiado por los procesos que se analizarán más adelante, hoy existe todavía una reserva importante de tierra agrícola y por cultivar: en 2014, las tierras ociosas disminuyeron respecto al 2007 pero representan todavía el 15,3% de la superficie agrícola potencial y la superficie cultivada representa el 42,5% del área agrícola⁷. [ONEI, 2008 y 2015b]

⁷La tierra según su uso en Cuba se clasifica como: 1. superficie total, referida a la asignada a las economías agropecuarias silvícolas y otras entidades estatales, así como la de los tenedores no estatales comprendidos en el territorio nacional. Se determina en base a los datos de los materiales cartográficos y de los documentos de compraventa y de usufructos de tierras, previstos en las leyes del país. 2. Superficie agrícola: Es la dedicada a la agricultura en cualquiera de las formas de producción, pudiendo estar sembrada de algún cultivo, tanto temporal como permanente, dedicada a viveros y semilleros, a pastos naturales, así como la que no estando sembrada, está apta para ser cultivada; comprende la superficie cultivada y la no cultivada. También se le conoce como tierra con potencial agrícola. 3. Superficie cultivada: Es la tierra dedicada a un cultivo, considerándose el área sembrada, en preparación, en descanso o en espera de la preparación para la siembra, incluyéndose en la misma los caminos, guardarrayas, canales de riego, drenaje y otros que constituyen áreas imprescindibles para su explotación. 4. Superficie no agrícola: Comprende la superficie forestal y otras tierras no agrícolas ocupadas por asentamientos, viales, instalaciones, superficie no apta y superficie acuosa, entre otras. 5. Tierras ociosas: Son aquellas tierras que forman parte de la superficie agrícola y que no se encuentran en producción agrícola, pecuaria, forestal o de frutales, salvo que estén sujetas a período de descanso con fines de rotación de cultivos, las que se hallen cubiertas de marabú, malezas o plantas invasoras; las utilizadas para cultivos o plantaciones no adecuadas a la aptitud de los suelos, que presenten notable despoblación o bajos rendimientos; y las dedicadas a la producción pecuaria con baja carga de animales por hectárea. Ver: Notas Metodológicas, Capítulo

Los estudios disponibles indican la persistencia de dos graves problemas estructurales de la agricultura cubana: 1/ el funcionamiento económico en sí, con los niveles de precios a los productores, cualquiera sea su forma de tenencia, y la dificultad para ellos de tomar decisiones para optimizar la producción, al depender en gran medida de asignaciones de recursos externas, de un plan de producción, y de innumerables problemas no resueltos con la comercialización y 2/ las formas de tenencia de la tierra y de organización de la producción. Nos limitaremos en este artículo a tratar el segundo problema.

En los últimos 25 años, se observan intentos de modificar la repartición de la tierra, a través de diversas medidas de entrega de tierra en usufructo a productores directos. En el libro compilado por Burchardt publicado en 2000, se abordan problemas de fondo de la agricultura cubana y se describe la reducción del sector estatal con la aparición de las UBPC. No es sencillo transformar a nivel nacional una estructura agraria que ha sido dominada desde hace más de medio siglo por grandes empresas con trabajadores asalariados, antes de la Revolución bajo formas privadas, y después, con estructuras estatales. Un cambio progresivo parecía ser una opción razonable. La creación de las UBPC era un paso en esta dirección. Sin embargo, un examen cuidadoso de lo que ha pasado parece indicar que las transformaciones de lógica económica no han sido tan significativas.

Las UBPC tienen escasas posibilidades de definir la naturaleza de sus producciones, los volúmenes, o los destinos de estas. Dependen en gran medida de una empresa estatal que toma estas decisiones. Tienen que vender al menos el 70 % de su producción fundamental a "Acopio", la empresa estatal que centraliza las compras de productos agropecuarios, a precios que son muy inferiores a los del mercado libre (cuando este existe y sea autorizado⁸) y que por lo general no cubren los costos. Reciben los recursos a través de asignaciones (*aseguramientos*), al no existir mercados de insumos ni de equipamiento a los cuales puedan acudir [Villegas, 1999, citado por Nova, 2011, p. 45]. Su principal ventaja consistía en el tamaño mucho menor de las estructuras, que daba más facilidades para adaptarse a las condiciones locales. Aunque se llamen Unidades Básicas de Producción Cooperativa, se parecen más a formas de producción estatal a menor escala en las cuales los trabajadores gozan de un margen de maniobra mayor en la gestión que los de las otras empresas. No implican una ruptura con el sistema anterior.

Lineamientos de la política económica y social y transformaciones recientes de las estructuras agrarias

A partir del 2008, se iniciaron cambios significativos de políticas para “hacer más viable el socialismo cubano”. Este proceso se conoce como “actualización del modelo económico y social”. Se realizó una amplia consulta popular y en el VI Congreso del Partido Comunista del 2011 se aprobaron los Lineamientos de la Política Económica y Social, que funcionan como guías estratégicas para el desarrollo. De forma reciente, en abril del 2016 se realizó el VII Congreso del Partido donde se debatieron también un grupo de documentos importantes. Entre ellos la conceptualización del socialismo cubano y el Plan de Desarrollo 2030, así como una actualización de los Lineamientos.

Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca, Anuario Estadístico de Cuba, 2014 y MINJUS, 2012. Decreto Ley 300, Gaceta Oficial No. 45, ordinaria, 22 de octubre del 2012.

⁸No es el caso para la leche, la carne. Tampoco pueden las UBPC cuya producción fundamental sea el arroz, los cítricos, o la papa ir con esta al Mercado libre agropecuario. Sobre el tema cf. Nova, 2011, p. 45.

En todos estos documentos, el desarrollo del sector agropecuario se mantiene dentro de las prioridades. Un seguimiento sistemático a la implementación de los Lineamientos ha caracterizado el proceso. En el VII Congreso del Partido se realizó un balance del período y se actualizaron las estrategias para el período 2016-2021, aunque aún no han sido publicadas en su versión más reciente.

Los Lineamientos plantean un programa realmente nuevo en Cuba. Como parte de este proceso, numerosas medidas se han implementado en el sector agropecuario. Entre ellas, la distribución de tierras en usufructo, la ampliación del microcrédito agrícola, la venta liberada de insumos y equipos (experimentada en 2014 en la Isla de la Juventud) el incremento del precio de la leche, la carne bovina y algunos productos agrícolas, la venta directa a establecimientos, hoteles e instalaciones gastronómicos del turismo; la descentralización de la comercialización de los productos agrícolas en el mercado minorista, la contratación libre de la fuerza laboral, la constitución de los mercados agropecuarios, con gestión de cooperativas no agropecuarias [García y Anaya, 2016].

Esto se ha desarrollado en un contexto de transformaciones institucionales con la separación y simplificación de las funciones ministeriales y empresariales, que por una parte han disminuido la estructura del Ministerio de la Agricultura y sus Delegaciones provinciales y por otra han dado paso a la creación de cinco Organizaciones Superiores de Dirección (OSDE) que agrupan las funciones empresariales⁹ (MINAG, 2016b).

Hasta el 2008, el proceso de entrega de tierra ya había tenido un cierto desarrollo en término de población alcanzada, pero su impacto en área seguía siendo muy limitado. Esta afirmación se confirma observando el cuadro 3, que muestra el agravamiento de la subutilización de los suelos entre 2002 y 2007.

La población rural que representaba 56% de la población total en 1958, había bajado fuertemente¹⁰. La salida de la fuerza de trabajo del campo vuelve más difícil un proceso de intensificación de la producción en términos de trabajo invertido por unidad de superficie. El envejecimiento de los productores, si bien ilustra el mejoramiento de la salud en el campo, plantea también otro tipo de problemas.

Es en este contexto complejo que se promulgan el Decreto Ley (DL) 259 (julio 2008), el Reglamento Decreto Ley 282 (agosto 2008) y, más adelante, el DL 300 (octubre 2012) sobre el otorgamiento de tierras ociosas en usufructo. Estos textos permiten la entrega de estas tierras ociosas del Estado a la población, a las cooperativas y otras instituciones.

La distribución geográfica por provincia de las tierras ociosas varía mucho. El Cuadro 3 permite apreciar que aunque haya ocurrido una disminución considerable de la tierra ociosa a nivel nacional, varias provincias tienen todavía una gran reserva productiva. La provincia de Camagüey mantiene la mayor cantidad de tierras ociosas, y Ciego de Ávila y Guantánamo tienen en el 2014 más hectáreas ociosas que las que tenía en el 2007.

⁹Las OSDE constituyen estructuras organizativas propuestas por los organismos de la Administración Central del Estado, por los consejos de las administraciones provinciales u otra entidad nacional, para agrupar una determinada cantidad de empresas y otras entidades en grupos empresariales o uniones, de acuerdo a las características organizativas y tecnológicas de las empresas que las conforman. Forman parte del proceso de separación de las funciones empresariales y estatales, que se encontraban en los organismos de la Administración Central del Estado.

¹⁰ para pesar solo 23% en 2014.

Cuadro 3. Distribución de tierras ociosas por provincias¹¹, años seleccionados (miles de ha)

Tierras ociosas	2002	2007	2014
Cuba	933,3	1232,8	962,1
Pinar del Río	41,7	70,8	48,4
La Habana	2,1	1,9	0,3
Matanzas	76,3	93,5	39,4
Villa Clara	73	99,7	68,2
Cienfuegos	50,8	84,6	48,1
Sancti Spíritus	79,1	95,4	40,6
Ciego de Ávila	66	95,5	100,7
Camagüey	307,9	369,6	323,9
Las Tunas	114,2	157,9	124,7
Holguín	18,7	23,7	21,8
Granma	58,4	76,7	61,9
Santiago de Cuba	13,7	16,5	14
Guantánamo	12,2	14,6	15,8
Isla de la Juventud	7,1	17,4	18,6

Fuente: Elaborado por los autores a partir de Nova, 2011 y ONEI, 2015b

El Decreto Ley 259 y el DL 300 prevén la entrega de tierras en usufructo por 10 años renovables. Reconocen la posibilidad del cobro de un arriendo por el Estado a los usufructuarios, aunque este está menos claro en el DL 300. Una vez finalizado el período de usufructo, el Estado procedería a pagar las bienhechurías, también extendidas a la vivienda, elemento no contemplado en el DL 259. El Estado puede poner fin al contrato por incumplimiento continuado de la producción contratada a la empresa Acopio o por demorar más de seis meses en poner la tierra en explotación luego de la entrega de tierras. El proceso para transmitir una solicitud de tierras ociosas es lento y burocrático, pudiendo dilatar hasta unos cuatro meses [Nova, 2013]¹².

¹¹ En el año 2011 la provincia La Habana se dividió en dos provincias: Artemisa y Mayabeque. Para poder comparar la evolución de la tierra ociosa por provincia en el cuadro 3 se eliminaron estas provincias, aunque su peso dentro de las tierras ociosas es poco significativo ya que representan un polo productivo importante de hortalizas, frutas y cultivos varios. La provincia Ciudad de La Habana pasó a llamarse La Habana

¹² Las limitaciones podrían ser de otra naturaleza, en relación con las modalidades mismas de las entregas de tierra, que dependen de la voluntad de las autoridades del Ministerio de Agricultura. Los textos evocan una distribución conforme a las demandas recibidas. Sin embargo, como el proceso se hace a nivel local, y prevé una consulta con la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), habría que evaluar cómo se dan estos procesos, con cuales criterios se seleccionan los beneficiarios.

Hasta diciembre del 2015 existían en el país 283787 usufructuarios, que disponían del 32,2% de la superficie total y el 50,4% de la superficie agrícola¹³[MINAG, 2016b]. Sin contar las solicitudes concedidas por el DL 259, solo por el DL 300 se han respondido a 54956 solicitudes, de ellas, el 98,9% son personas naturales, de las cuales 11,2% lo ha hecho para incrementar las tierras. El 85% son hombres, entre 30-55 años (51,2%), los cuales no tenían vínculo laboral (39,6%) o son trabajadores del sector no estatal (30%) [MINAG, 2016b].

Del total del área entregada, la mayoría se dedica a cultivos varios y ganado mayor, aunque se observa diversificación de cultivos y producciones. [MINAG, 2016b]

Este proceso de transformaciones en el sector agropecuario es probablemente el más profundo en sus intenciones luego de la Reforma Agraria de los años sesenta. No solo propone medidas sobre el uso y la gestión de la tierra sino abarca esferas como la comercialización y el acceso al crédito agrícola y a insumos y equipos de forma directa, aunque sea en una fase de experimentación. Este proceso ocurre aún de forma muy lenta ya que persiste una difícil inclusión de mecanismos de mercado y de descentralización de la toma de decisiones.

García y Anaya resaltan que :

“La producción que se destina a espacios mercantiles es muy pequeña, por ejemplo, con respecto a la producción total de 2013: 9% en tubérculos y raíces, 8% en plátanos, 12% en hortalizas, 1% en arroz, 6% en maíz, 3% en frijol, 7% en frutas no cítricas, 2% en huevos, 4% en carne de cerdo. Los programas de sustitución de importaciones, a la vez que significan un ahorro para el país y permiten al Estado mantener sus sistemas subsidiados a menor costo, compiten con el abastecimiento a los mercados agropecuarios. En otras palabras, como los productores venden la mayor parte de sus producciones al Estado para que este satisfaga las redes de protección social, las cantidades que se destinan a los mercados agropecuarios, incluso en las regiones productoras, son mínimas haciendo que los precios se mantengan elevados.” [García & Anaya, 2016]

Persisten problemas relacionados con el modelo de gestión centralizada, paternalista y estatizada donde la Empresa Estatal Agropecuaria continúa siendo la principal proveedora de insumos y servicios –en muchos casos la única– al mismo tiempo que establece los planes de producción, especialmente para las producciones comprometidas con el consumo social¹⁴. El proceso de descentralización de la comercialización de la producción, con la desaparición de Acopio entre 2014 y enero 2016, mostró que mucho queda por aprender aún de la lógica mercantil y de los riesgos económicos que enfrentan los productores individuales.

Sin embargo, existen aún problemas de fondo para que el productor pueda decidir de acuerdo con la demanda, las condiciones climáticas y la situación de su parcela lo qué y cómo va a producir. Estos giran alrededor del acceso a los mercados de insumos y de bienes de producción, del acceso a los mercados de venta, de la contratación de la fuerza de trabajo, y también del acceso a créditos oportunos y económicamente compatibles con el desarrollo de su unidad de producción.

¹³ En ausencia de datos consolidados oficiales sobre la entrega de tierras efectuadas, resulta difícil elaborar un cuadro completo de la situación. Las estadísticas del MINAG parecen indicar un incremento significativo de los privados, fundamentalmente en la tierra agrícola. Sin embargo, es difícil compararlas con los datos de los anuarios estadísticos de la ONEI que utilizamos en el cuadro 1, puesto que las metodologías usadas por estas instituciones son distintas.

¹⁴ Este destino hace referencia a los aportes de las unidades productivas a la alimentación que se ofrece en escuelas, hospitales, hogares de ancianos y otros centros asistenciales y que brindan alimentos gratis o a precios subsidiados.

Es todavía difícil en Cuba concebir un desarrollo agropecuario y rural compatible con la producción familiar campesina.

A manera de resumen, las principales medidas adoptadas en el sector agropecuario no han dado aún los resultados esperados ni en volúmenes productivos, rebaja de precios de venta, sustitución de importaciones y aumento de las agro-exportaciones.[García & Anaya,2016] señalan algunas limitantes con las que coincidimos, entre las que se encuentran el modelo de gestión, orientado desde la producción y la entrega de tierras sin un enfoque sistémico ni orientado a la demanda; factores relacionados con la producción como la descapitalización y escasa y discrecional inversión en el sector y la sostenida lentitud y fricciones para la liberalización del mercado de insumos y equipos. También señalan factores relacionados con los mercados como la ampliación de espacios de demanda y competencia de oferta.

Vale subrayar que la convivencia de mecanismos de mercado con un elevado y discrecional papel de la empresa estatal agropecuaria no facilita la producción o la comercialización y limita la autonomía de los pequeños productores.

¿Usufructo o propiedad? Implicaciones sobre las transformaciones de la estructura agraria en el tiempo

Como hemos recordado anteriormente, la política de Cuba hacia el sector campesino, al igual que en muchos países socialistas, estuvo guiada por una concepción inicial en la que los campesinos iban a ir desapareciendo y transformándose mientras el socialismo se consolidaba. Se le permitió a la vez mantener niveles de ingresos altos, superiores a los que existen en otros países de América Latina. Los campesinos cubanos han tenido siempre que moverse entre mercados estrictamente controlados por el Estado y mercados “liberados” de amplitud variable en el tiempo, e incluso a veces al margen de la legalidad. Esta situación no favoreció la constitución de una capacidad de gobernanza de asuntos comunes al sector. Pero el desarrollo del sector campesino estuvo también bloqueado durante unas cuatro décadas por la imposibilidad de ampliación de las áreas que controlaba y podía trabajar.

Solo a partir de 2008 esta situación comenzó a cambiar de manera significativa, con la entrega en usufructo de tierras ociosas a pequeños productores. La modalidad de entrega de las tierras, en usufructo y no en propiedad, amerita ser examinada. Exige esclarecer lo que significa “propiedad” en la legislación cubana y más ampliamente, examinar las formas de reconocimiento y de transmisión de los derechos sobre la tierra en Cuba. Estos temas son poco abordados, aunque sean de gran importancia para comprender las dinámicas y los procesos de transformación de las estructuras agrarias en el tiempo.

La Constitución de la República de Cuba¹⁵ define las líneas generales de la repartición de la propiedad, reconociendo una « *propiedad estatal socialista de todo el pueblo*» (art. 15), y la « *propiedad de los agricultores pequeños individuales*» (art. 19) y « *asociados*» (art. 20). La propiedad estatal socialista « *no puede transmitirse en propiedad a personas naturales o jurídicas, salvo los casos excepcionales en que la transmisión parcial o total de algún objetivo económico se destine a los fines del desarrollo del país y no afecten los fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado* » (art.15). La *propiedad de los agricultores pequeños* es objeto de un tratamiento especial y es limitada a los bienes que sean necesarios para la explotación a que se dedican. La transmisión de los derechos es limitada, siendo prohibidos el arrendamiento, la aparcería, los préstamos hipotecarios y cualquier acto que implique gravamen o cesión a particulares de los derechos emanados de la propiedad de los

¹⁵ Para mayores detalles, cf. Merlet, 2011, p. 15-17 y en particular el cuadro nº7.

agricultores pequeños sobre su tierra (art. 19)¹⁶. La Constitución también reconoce la propiedad personal, con limitaciones explicitadas en el artículo 21 actual, así como la propiedad de las organizaciones políticas, de masas, de las empresas mixtas sociedades y asociaciones económicas (art. 22 y 23). Reconoce el derecho de herencia sobre la vivienda de dominio propio y demás bienes de propiedad personal. La tierra y los bienes vinculados a la producción que integran la propiedad de los agricultores pequeños son heredables, pero solamente a favor de aquellos herederos que trabajan la tierra (art. 24). La constitución reconoce la posibilidad para el Estado de expropiar bienes por razones de utilidad pública o interés social, con la debida indemnización (art. 25) y la obligación del Estado de proteger el medio ambiente y los recursos naturales para asegurar el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras (art. 27).

Llama la atención la importancia dada por la Constitución a la propiedad de los agricultores pequeños. Varias leyes precisan cómo aplicar estos principios constitucionales. El Decreto Ley 125-91 y su reglamento norman los derechos de propiedad de los pequeños productores¹⁷.

El Ministerio de Agricultura (MINAG) juega un papel central en los procedimientos de herencia, así como la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), cuyo papel es consultivo y cuyos representantes son electos. El MINAG es el organismo facultado para adquirir la tierra de propiedad individual y cooperativa, autorizar su transmisión o adquisición, así como acreditar su posesión legal mediante las certificaciones emitidas por el Registro a su cargo.

Los Delegados Territoriales del Ministerio de Agricultura juegan un papel central en autorizar las solicitudes de permutas de tierra entre el Estado y cooperativas, entre cooperativas, la venta de tierra entre cooperativas y por la cooperativa al Estado, así como la entrega a cooperativas de tierras en usufructo. Son también los Delegados Territoriales quienes autorizan la integración de las tierras de los agricultores pequeños a cooperativas o entidades agropecuarias o cañeras y que pueden autorizar la división de tierras propiedad de agricultores pequeños, cuando el fin de la división sea entregar a una cooperativa la parte perteneciente a un copropietario o aportarla al Estado por cualquier título. Las permutas y otros traspasos de áreas, a efectuar entre agricultores pequeños o entre éstos y una cooperativa u otra entidad, son facultad del que resuelve.

Los derechos que tiene el *dueño* de una parcela tienen limitaciones significativas, tanto en lo que se refiere al uso que hace de la tierra y de los productos que obtiene de ella, como en las posibilidades de transferencia temporal o definitiva a terceros, salvo cuando estos sean de la familia nuclear. Muchas disposiciones prevén el traspaso definitivo de las tierras al Estado, o a cooperativas, y es solo con los DL 259 y 300 que el fenómeno inverso, la entrega de tierra a los productores, ha sido considerado y reglamentado. [Merlet, 2011, p. 17-19, Cuadro 8]

Las palabras *propiedad* y *dueño* son ambiguas y problemáticas, teniendo diferentes sentidos que dependen de las tradiciones legales, de las culturas locales, de las costumbres, de la historia¹⁸. Existen siempre sobre un mismo terreno diferentes derechos, de naturalezas

¹⁶La Constitución de 1976 precisaba en su Art. 21. que 1) "el agricultor pequeño tiene derecho a vender la tierra previa autorización de los organismos determinados por la ley. En todo caso, el Estado tiene derecho preferente a la adquisición mediante pago de su justo precio." Esta referencia desapareció en la versión actualmente vigente.

¹⁷Reemplazó el Decreto-Ley número 63, del 30/12/1982, y definió las modalidades especiales de la Ley n° 59, del 16/06/1987, Código Civil.

¹⁸Se suele elevar en los países de derecho civilista a nivel de principio fundamental "LA" propiedad de la tierra, pero esta posición no refleja nunca la realidad, y responde siempre a intereses particulares. La existencia de

distintas, que pertenecen por lo general a diferentes personas o instituciones. Los derechos sobre la tierra y los recursos naturales pueden descomponerse en elementos básicos, que agruparemos en tres grandes familias: 1/ la posibilidad de hacer uso de los recursos, el suelo, el sub-suelo, el agua, 2/ la posibilidad de establecer reglas sobre un espacio, lo que podríamos llamar derechos de gestión 3/ la posibilidad de transformar los derechos en el tiempo y de hacerlos circular entre las diferentes personas o instituciones (venderlos, alquilarlos, prestarlos, heredarlos, etc.). A su vez, los que tienen derechos pueden ser individuos o entidades colectivas, legalmente reconocidas o no (familia, empresa, cooperativa, municipalidad, país, etc.). Los derechos sobre la tierra y los recursos naturales no son establecidos una vez por todas: evolucionan constantemente, al igual que la composición de los « paquetes de derechos » de cada sujeto, individual o colectivo [Merlet, 2010].

La situación de Cuba se puede analizar con estos conceptos. Sin embargo, resulta difícil por el momento apreciar el conjunto de procesos a veces contradictorios que se están dando en ausencia de suficientes estudios de terreno¹⁹.

Entregar derechos de uso a usufructuarios puede ser mucho más pertinente que entregar derechos de propiedad si existe una correlación de fuerzas susceptible de hacer transitar la estructura agraria en el sentido más conforme al interés de la sociedad en su conjunto. Según los países y los momentos históricos, puede favorecer la producción familiar (Francia, 1950 – 1990) o, por lo contrario, el desarrollo de enormes estructuras de agro-negocios sobre la base de tierras alquiladas (Ucrania, 1990 – ahora). El hecho de que el Estado guarde la propiedad del suelo no constituye una garantía en sí. En muchos países, ha hecho más fácil la transferencia de grandes áreas de tierras a grandes empresas.

Una estructura agraria basada en la pequeña producción familiar no puede mantenerse si los pequeños productores no son capaces a través de sus propias organizaciones de controlar su evolución. Con el cambio generacional, las unidades de producción se dividen. La movilidad de la tierra es una condición para que el sistema perdure. En Cuba, las normas locales que se aplican para regular la movilidad de los derechos sobre la tierra, en particular las permutas de tierras o el trabajo en indivisión entre parientes, siguen siendo difíciles de aprehender sin un trabajo fino de observación. Los procesos de herencia son igualitarios, pero están limitados a los que siguen trabajando la finca y se hacen efectivos al momento de la muerte del *dueño*. La existencia de una oferta de educación fuerte y la posibilidad de encontrar fácilmente trabajo fuera de la esfera agrícola permite suponer que este sistema de herencia no provocó una división acelerada de las parcelas, como ha sucedido en muchos países latinoamericanos.

Los representantes locales de la ANAP, al resultar cuadros electos, deberían de tener una mayor preocupación por responder a las necesidades de los miembros de base de la asociación que si estuviesen nombrados. Sin embargo, el papel de la ANAP en estos procesos, en la interpretación de las leyes y en su aplicación, aún no queda totalmente claro.

Conclusiones

La entrega de tierras en usufructo en grandes cantidades constituye un paso de gran importancia en la historia agraria de Cuba. Los cambios del contexto internacional, con la caída de la Unión Soviética, y los graves desajustes de la economía agraria cubana a principios del siglo XXI llevaron a un cambio de paradigma muy fuerte. Pero, obviamente, el

derechos múltiples en una misma parcela no está ligada a un bajo nivel de desarrollo: se presenta en todos los países desarrollados, y más aún en las ciudades que el campo.

¹⁹Para profundizar sobre las historias agrarias locales, se podrá consultar Deere et.al, 1998.

proceso tendrá que enfrentar muchos obstáculos para consolidarse. Las limitaciones que describimos alrededor de la diversificación de los mecanismos de mercado y de inversión lo ilustran. No cabe duda de que la regulación del acceso a las tierras tampoco será fácil.

Si bien se valora el *sentido de pertenencia* en las discusiones y la *vinculación* a los resultados del trabajo de cada uno, el sistema colectivo y estatal que estuvo dominando desde la revolución no se puede transformar tan rápidamente.

Por otro lado, no se trata de establecer un sistema de libre mercado basado sobre un desarrollo capitalista como ha ocurrido en los antiguos países de la Unión Soviética. El desafío es de construir mecanismos de regulación sui generis que permitan hacer coincidir el interés individual con el interés colectivo.

Se requieren mayores niveles de reflexión entre las instituciones y organizaciones pertinentes sobre el tipo de desarrollo y las estructuras de producción que pueden ser más deseables para el bienestar de todos a nivel territorial.

Siguen existiendo muchas preguntas en cuanto a la evolución del agro cubano. Pero no cabe duda que la transformación del campo cubano que se reconoce como necesaria al poner en marcha los procesos de redistribución de las tierras ociosas va a exigir una revisión de la repartición de los derechos entre individuos, familias cooperativas, instancias colectivas de regulación, empresas, instancias estatales, etc. La rigidez de ciertos enfoques puede tener efectos opuestos a lo que se desea. Introducir algunos mecanismos de mercado, incluso de mercado de algunos derechos sobre la tierra, como por ejemplo el arrendamiento, no es ni malo ni bueno en sí. Todo depende de la capacidad que tendrán los actores a nivel colectivo de regular estos mecanismos. Obviamente, la especificidad del caso cubano exigirá soluciones ad hoc, propias, no copiadas de ningún modelo extraño.

Bibliografía

BURCHARDT, Hans-Jürgen (editor), *La última reforma agraria del siglo. La agricultura cubana entre el cambio y el estancamiento*. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, 2000.

CASTRO, Raúl, Discurso pronunciado en el Primer Periodo ordinario de Sesiones, Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular. 11 de Julio, 2008.

CHONCHOL, Jacques, *Systèmes agraires en Amérique Latine. Des agricultures préhispaniques à la modernisation conservatrice*. IHEAL. Paris 1995, p 213 à 219.

DEERE, Carmen Diana; PÉREZ ROJAS, Niurka; TORRES VILA, Cary; GARCÍA AGUIAR, Miriam; GONZÁLEZ MASTRAPA, Erel, *Güines, Santo Domingo, Majibacoa. Sobre sus historias agrarias*. Instituto Cubano del Libro. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1998.

FIGUEROA ALBELO, Víctor M, Los campesinos en el proyecto social cubano. *Revista Temas*, nº 44, 2005. Biblioteca virtual Eumed.net.

GARCÍA, Anicia y ANAYA, Betsy, El sector agropecuario cubano en la actualización. Presentación en el Seminario Anual de Economía Cubana, Panel Transformación Estructural: cinco años después, Hotel Nacional de Cuba, 10-11 de marzo 2016.

LEÓN, Juan José, Transición y participación popular en Cuba, Comunicación presentada durante el Primer Encuentro Continental sobre Reforma Agraria y Movimientos Campesinos, 1981 in *Reforma agraria y revolución popular en América Latina*. CIERA, Managua, 1982.

MERLET, Michel, ¿Cómo organizar la producción en las tierras de reforma agraria: producción individual o cooperativas de producción? Algunos elementos para la discusión. http://www.agter.org/bdf/es/corpus_chemin/fiche-chemin-239.html. 1991.

MERLET, Michel, Les droits sur la terre et sur les ressources naturelles. AGTER, in Comité Foncier et Développement. *Le foncier en Afrique de l'Ouest. Fiches pédagogiques*. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-38.html. Diciembre 2010.

MERLET, Michel, *Cambios en la política agraria en CUBA. Redistribución de tierras a gran escala a productores individuales*. Los estudios de AGTER n° 4. 26 p. Julio 2011. [http://www.agter.org/bdf/es/corpus_chemin/fiche-chemin-238.html]. Consultado en junio 2016.

MINAG, Balance de Uso y Tenencia de la tierra. Documento en Excel. 2016 a.

MINAG, Conferencia de actualización sobre las transformaciones en el MINAG, junio 2016. 2016 b.

NOVA GONZÁLEZ, Armando, « Agricultura », en Colectivo de Autores *Miradas a la economía cubana II*, Editorial Caminos, La Habana. 2011.

ONEI (Oficina Nacional de Estadísticas e Información), Panorama del Uso de la Tierra en Cuba 2007. 2008.

ONEI (Oficina Nacional de Estadísticas e Información), Anuario Estadístico de Cuba 2014. 2015 a.

ONEI (Oficina Nacional de Estadísticas e Información), Panorama del Uso de la Tierra en Cuba 2014. 2015 b.

PEREZ, O. Everleny, Aspectos globales in *Miradas a la economía cubana II*, Ed. Caminos, La Habana. 2011.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, Proyecto de lineamientos de la política económica y social. 1ro de noviembre de 2010, Año 52 de la Revolución. 2010.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución. 18 de abril del 2011, Año 53 de la Revolución. 2011.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos. Abril del 2016.