

GP-48

EL EFECTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL APROVECHAMIENTO DE LA SUPERFICIE AGRÍCOLA ENTRE 1989-2007.

Elieser Marmol Fundora. Instituto de Geografía Tropical. elieserm@geotech.cu Cuba

Angelina Herrera Sorzano. Facultad de Geografía. UH. aherrera@geo.uh.cu. Telf. (537) 6 45 3718. Cuba

Roberto González Sousa. Facultad de Geografía. UH. rgsousa@geo.uh.cu. Telf. (537) 8 304076. Cuba

RESUMEN

Al presentar los lineamientos de la política económica, en el marco del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba se destacó la necesidad de priorizar el crecimiento y la diversificación de exportaciones y la sustitución de importaciones, destacando la importancia de poner en explotación las tierras todavía ociosas y elevar los rendimientos agrícolas para satisfacer las necesidades de la población, la industria y el mercado externo. En los momentos actuales, en medio de una crisis económica global, la agricultura en el país se plantea dar respuesta a esta política de disminución y sustitución de las importaciones. Para ello resulta imperioso analizar el efecto que han tenido las políticas públicas emitidas, a través de decretos, leyes y resoluciones relacionadas con la explotación de la tierra y el aprovechamiento de la superficie agrícola, en los años previos al diseño de la nueva política económica, lo cual se constituye en el objetivo del presente trabajo. El análisis se realiza mediante el estudio de la dinámica del aprovechamiento de la tierra que han tenido en el tiempo las distintas formas de explotación de la tierra y la repercusión en un grupo de cultivos seleccionados. Este trabajo puede servir de referencia a instituciones encargadas de la producción de alimentos para comprender los procesos que se están produciendo en el agro cubano como resultado de la aplicación de determinadas políticas públicas, y contribuya al fortalecimiento de la planificación económica, social y territorial vinculada con la agricultura.

Palabras clave: políticas públicas, aprovechamiento de la tierra, seguridad alimentaria.

INTRODUCCIÓN

Toda nación se ve forzada a trazar políticas que establezcan las direcciones a seguir en su desarrollo económico y social, concebidas en su dimensión espacio-temporal. Dichas políticas experimentan cambios en el tiempo que tienen una manifestación espacial, a medida que se adaptan a los diferentes contextos, tanto nacionales como internacionales, así como a los resultados y la acogida social que estas hayan tenido. La máxima expresión de las políticas lo constituyen las normas jurídicas que se dictan pues le confieren un basamento legal a su aplicación, además de que marcan el derrotero a seguir.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el efecto que han tenido las políticas agrarias referidas al uso y la tenencia de la tierra, a través de las normas jurídicas relacionadas con la explotación y el aprovechamiento de la superficie agrícola, en los años previos al diseño de la nueva política económica que se implementa a partir del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC). Además se introduce el impacto de la caída del campo socialista europeo y el recrudescimiento de la situación económica del país a partir de 1990 más la implementación de la Tarea Álvaro Reynoso (TAR) en sus dos etapas (2002 y 2004). La selección del tema se debe al creciente interés que despiertan en la actualidad nacional, las políticas aplicadas en el sector y, en general en la economía, con el objetivo de contribuir a la sustitución de importaciones, aumentar la productividad en los renglones exportables y lograr la soberanía alimentaria.

En este trabajo se realiza el procesamiento de la información emitida por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) para diversos años, y se relaciona con un conjunto de normas jurídicas dictadas en el período por los Ministerios de la Agricultura (MINAG) y el antiguo Ministerio del Azúcar (MINAZ) actualmente Grupo Empresarial AZCUBA. El período de estudio seleccionado recoge momentos importantes para el país pues están representados el último año donde existió la cooperación con los países del campo socialista, la situación tras su desaparición y la posterior recuperación económica. Los métodos más utilizados son el histórico y el deductivo. El 2007 se tomó como año final debido a que representa el último año antes del inicio de importantes transformaciones en el sector, además de que no se contó con información estadística más actualizada.

DESARROLLO

La agricultura en Cuba antes del triunfo revolucionario de enero de 1959 se caracterizaba por un alto grado de concentración de la propiedad en latifundios cañeros y ganaderos, donde el 9.4% de los propietarios poseían el 73.3% de la tierra del país (Nova, 2009). Dentro de las primeras medidas tomadas por el gobierno revolucionario se encuentran las Leyes de Reforma Agraria como reflejo de la política de transformación de la estructura agraria heredada de la etapa capitalista. Las tierras nacionalizadas por estas medidas se entregan a los campesinos que las trabajaban

mientras que otras pasan a formar parte del fondo de tierras del Estado, que llegó a poseer el 71% de la superficie total del país (Nova, *Ob.cit.*).

La estructura de la tenencia de la tierra en los años que siguen a la aplicación de la segunda Ley de Reforma Agraria no experimenta mayores transformaciones, aunque se aprecia una tendencia a la disminución de la propiedad privada a favor de la estatal, la cual llega a consolidarse como la forma dominante de tenencia de tierras en el año 1975 (ver anexo 1).

Con el transcurso de los años comienzan a estimularse diferentes formas de tenencia que aglutinaran a los campesinos, de esta manera surgieron las Asociaciones Campesinas, las Sociedades de Producción Agropecuarias, las Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS) y por último las Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPA), siendo estas dos últimas las únicas que existen en la actualidad (ver anexo 2).

En todo este tiempo, en el país se priorizan los planes de desarrollo agrícola en la propiedad estatal de la tierra, donde se crean explotaciones agropecuarias de grandes extensiones de tierras, con un escaso estímulo al desarrollo de la pequeña propiedad privada campesina, cuestión que se refuerza a partir de 1975, con la aparición de una propiedad intermedia, las CPA (ver anexo 1).

Por su parte, el uso de la tierra estuvo condicionado por la política agroindustrial exportadora promovida por el gobierno revolucionario, la cual se reafirma con el ingreso de Cuba en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) en 1972. Los cultivos favorecidos en este marco determinado por las relaciones económicas establecidas hasta 1989 con la hoy desaparecida comunidad de países socialistas fueron: la caña de azúcar, los cítricos y el tabaco.

El aprovechamiento de la tierra a partir de la crisis económica de los años noventa según formas de tenencia.

A partir de la década de los años noventa del pasado siglo y como resultado, entre otras causas, de la caída del campo socialista, la economía cubana entra en una profunda crisis, que demanda la búsqueda de nuevos paradigmas para la reconstrucción de la economía nacional a partir de esfuerzos propios, superar los efectos del fuerte bloqueo impuesto por parte de los Estados Unidos de América a la Isla y la difícil situación financiera nacional que desde esos años y hasta el presente se mantiene latente, al perder Cuba sus principales mercados de exportación, los suministradores preferenciales que hasta ese momento garantizaban el combustible, los equipos, piezas de repuesto, productos químicos y otros requerimientos del desarrollo de la actividad económica en el país. Se hace necesaria la formulación de un modelo de desarrollo económico que sin afectar los logros sociales alcanzados en tres décadas de transformaciones políticas, sociales, económicas y territoriales, permita seguir avanzando en la transición socialista.

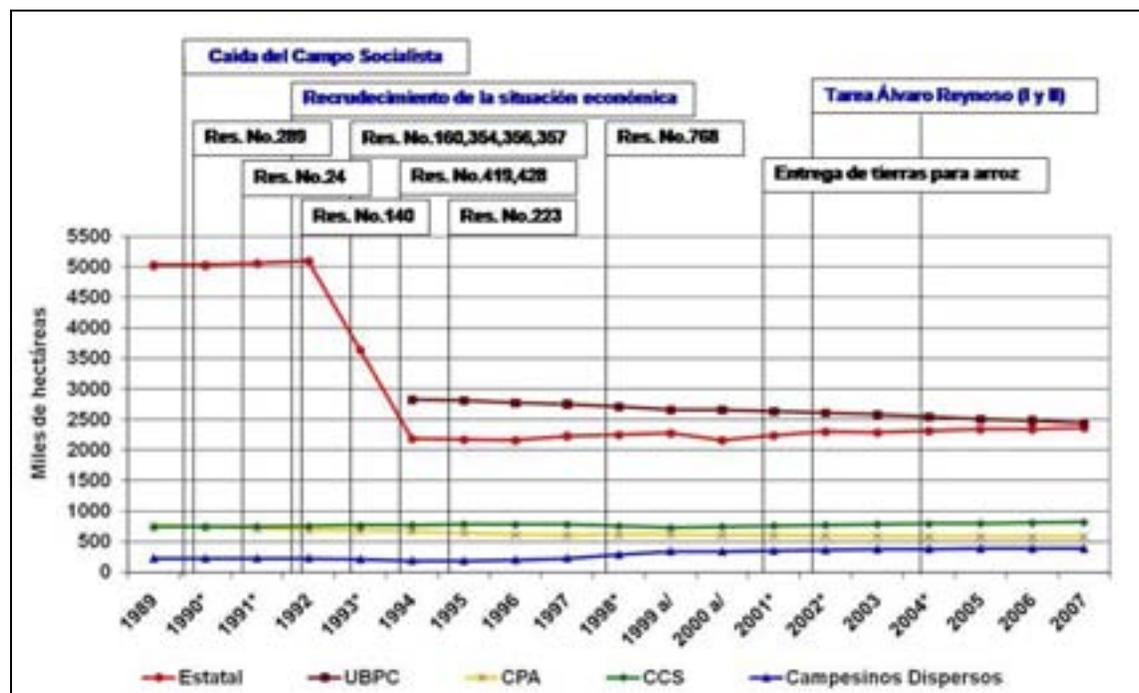
Ante esta emergencia a la cual se enfrenta la economía nacional se introduce una reforma en la tenencia de la tierra, recurso que de encontrarse hasta ese momento bajo el dominio casi absoluto (82% en 1990) en todo el país de la empresa estatal pasa en más de un 34% en el año 2007, a convertirse en explotación cooperativa y privada como formas de tenencia y actores principales de la transformación del espacio agrícola y rural cubano (ver anexo 3). Paralelamente se crean los mercados agropecuarios para liberar la comercialización de la mayoría de los productos agropecuarios, lo que facilita el acceso de los productores al mercado, como uno de los mecanismos o vías para garantizar el abasto alimentario, la alimentación de la población y disminuir las importaciones por este concepto.

Tal situación descrita hace necesario desarrollar nuevas estrategias económicas y sociales orientadas a reactivar la economía del país, sustentadas en un conjunto de normas jurídicas promulgadas por los distintos niveles de gobierno, y por los sectores económicos implicados o relacionados con esta actividad, que conforman en su conjunto el contenido de las políticas aplicadas en el sector agrario, las cuales provocan importantes transformaciones en la organización territorial de la economía y la sociedad (ver anexo 4).

El impacto de las políticas aplicadas en el sector debe ser valorado a partir de los resultados que las mismas promueven y logran alcanzar. Una de las principales acciones en materia legal que se acometen en los primeros años de la crisis económica de los años 90 es la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), que mediante las Resoluciones 354/93 y 160/93 de los Ministerios de la Agricultura y del Azúcar respectivamente, incorporan tierras estatales a esta forma de producción cooperativa. No obstante, se debe hacer mención a otras disposiciones legales que entre 1992 y 1996 también inciden en la disminución de la superficie agrícola estatal, y las cuales están muy relacionadas con las entregas de tierras para impulsar el crecimiento de la pequeña propiedad que se realizan en esos años de inicio de la crisis mediante las Resoluciones 24/91, 356/93, 357/93, 419/94 y 223/95.

Las UBPC (ver anexo 2) pasan a ser la forma de tenencia con mayor participación en la estructura de la superficie agrícola nacional, situación que se mantuvo durante todo el período a pesar de la continua reducción experimentada. Las curvas de la superficie agrícola según las formas de tenencia estatal y de las UBPC con el paso del tiempo se van equiparando. Esto parece indicar que los problemas de eficiencia y rentabilidad que afectan en esos años a las UBPC (Valdés, 2009 y Nova, 2010) determinan que sus tierras se reduzcan ligeramente y regresen a su tenente original, o sea, al Estado (ver figura 1).

Figura 1. Dinámica de la superficie agrícola según forma de tenencia ante el efecto de las disposiciones legales, 1989 – 2007.



Nota: *Valores estimados por los autores. a/ Excluye el uso de las tierras en los cayos

Fuente: Confeccionado por los autores a partir de estadísticas de diversos años de la ONE y la consulta de varias normas jurídica.

Por otra parte, si se valora la tendencia general para estos años por forma de tenencia se observa que las CPA disminuyen su superficie agrícola; las CCS, por el contrario tienden a incrementar la misma, al igual que los campesinos dispersos (ver anexo 2). No obstante, como se aprecia en la figura 1, estas variaciones cuantitativas en la superficie agrícola por formas de tenencia no tienen un comportamiento uniforme en el tiempo. Esto refleja la existencia de una fuerte inestabilidad en el resultado de las políticas trazadas en estos años, donde los efectos provocados por la difícil situación que atraviesa la economía nacional no pueden obviarse (ver tabla 1).

Tabla 1. Dinámica de la estructura de la superficie agrícola, 1989 - 2007

| Formas de tenencia | Superficie agrícola | | | |
|----------------------|---------------------|-------|-----------|-------|
| | 1989 | | 2007 | |
| | Hectáreas | % | Hectáreas | % |
| Estatal | 5 032,67 | 74,33 | 2 371,20 | 35,82 |
| UBPC | - | - | 2 448,29 | 36,99 |
| CPA | 769,68 | 11,37 | 585,79 | 8,85 |
| CCS | 737,70 | 10,90 | 818,51 | 12,37 |
| Campesinos Dispersos | 230,30 | 3,40 | 392,56 | 5,93 |
| Otros | | | 3,16 | 0,05 |

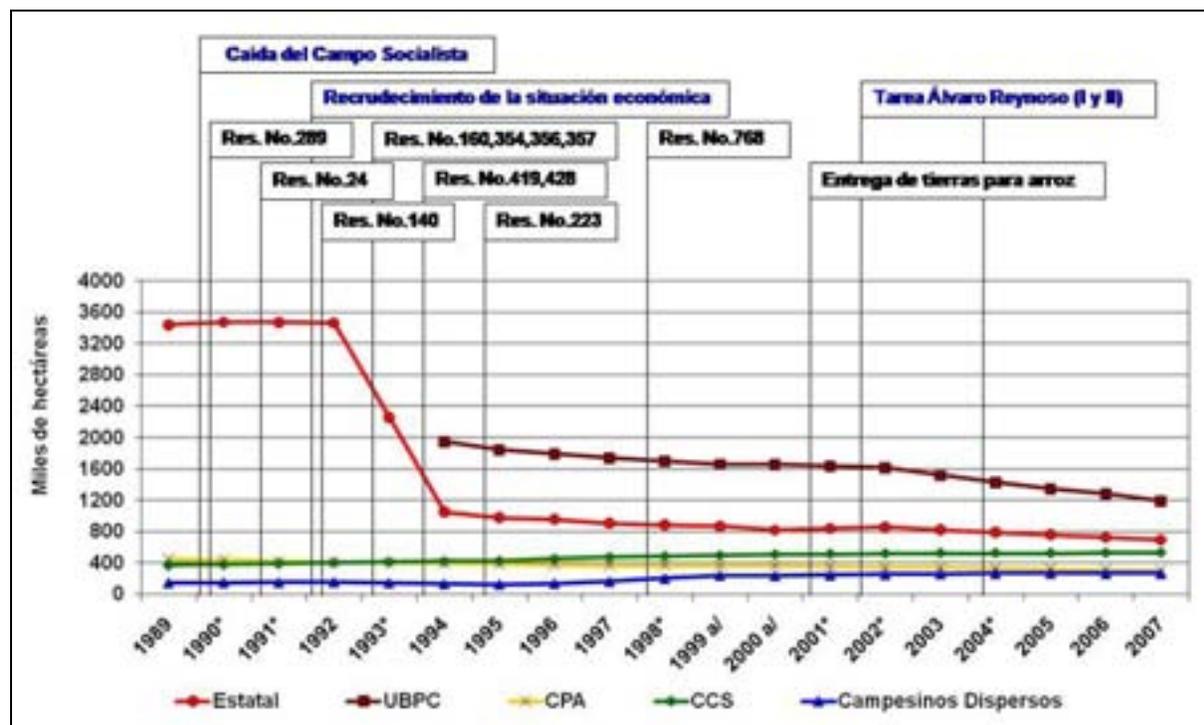
Nota: Las UBPC se crean a partir de 1994

Fuente: Elaborado por los autores a partir de Instituto de Planificación Física, 1989 y ONE, 2008.

La relación causa efecto como resultado de la aplicación de los nuevos instrumentos de política en el sector es en extremo difícil de establecer. Así se tiene, por ejemplo, que la aplicación de la Resolución 289/90 (incentivar el crecimiento de las CPA) no provoca el impacto esperado en el desempeño de las CPA, lo que pudiera tener su explicación en la cantidad de tierra que se entrega por el Estado a esta forma de tenencia, la cual resulta ser inferior a las reducciones que en su superficie estaban reportando. En los campesinos dispersos el crecimiento significativo de la superficie agrícola en posesión a partir de 1995 y hasta el 1999 está relacionado con la aplicación de la resolución 223/95 que permite la entrega de hasta 13.42ha. El crecimiento de la superficie agrícola de las CCS posterior a 1998, puede estar dado por la aplicación de la resolución 768/98. El comienzo del ascenso de la superficie de tierra en posesión de los campesinos dispersos a partir del 2001 pudiera estar influenciado en cierta manera por la entrega de tierras para el cultivo de arroz dictada ese año.

En lo relativo a la categoría de superficie cultivada la forma de tenencia estatal mantiene hasta el final del período estudiado una tendencia a disminuir, dado en gran medida por el traspaso de parte de sus tierras a las nacientes UBPC, y donde también influye el deterioro de la situación económica nacional y del sector agroindustrial en particular. En el caso de las UBPC disminuyen su superficie cultivada en todo el período, lo que está determinado principalmente por los problemas de eficiencia y rentabilidad que padecen desde su creación como se mencionara anteriormente. Una intensificación en la tendencia decreciente en la superficie cultivada en las formas de tenencia estatal, en las UBPC y CPA se constata a partir del año 2002, fácilmente identificable en la figura 2, la cual está asociada a la aplicación de la TAR. De esto se puede inferir que las superficies desmontadas de caña de azúcar y destinadas a la producción de alimentos, no se aprovecharon completamente en el desarrollo de otros cultivos.

Figura 2. Dinámica de la superficie cultivada según forma de tenencia ante el efecto de las disposiciones legales, 1989 – 2007.



Nota: *Valores estimados por los autores. a/ Excluye el uso de las tierras en los cayos

Fuente: Confeccionado por los autores a partir de estadísticas de diversos años de la ONE y la consulta de varias normas jurídicas.

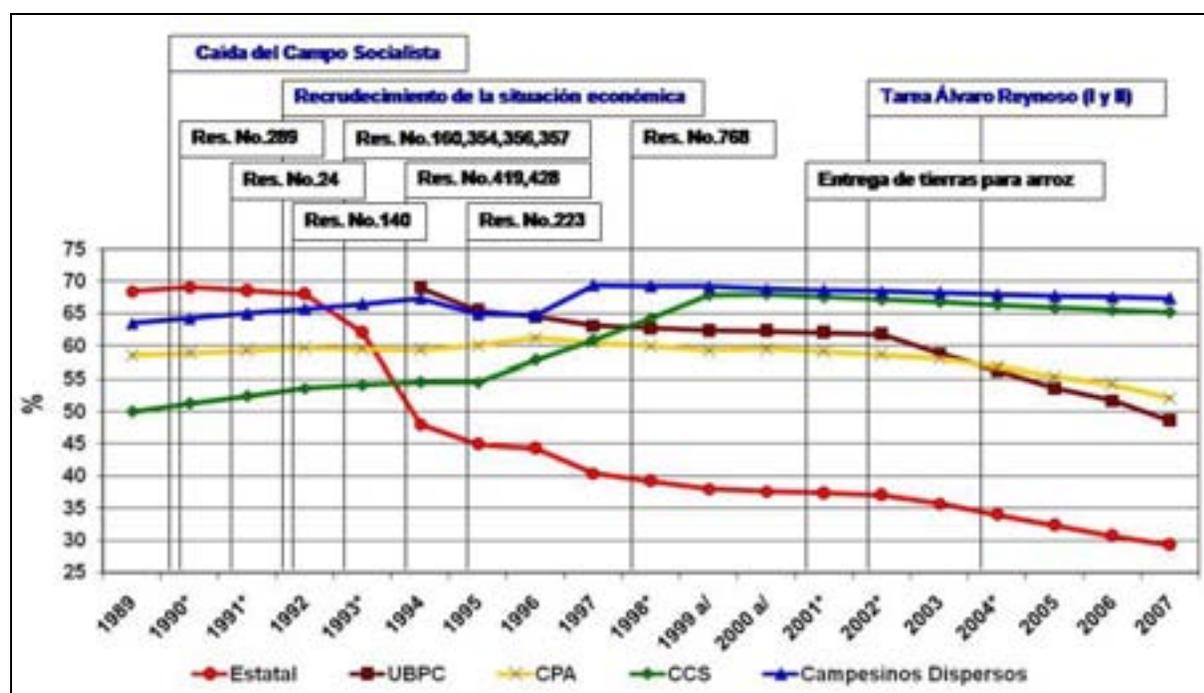
La TAR consistió en una política destinada a la reforma de la agroindustria azucarera mediante un proceso de redimensionamiento del sector azucarero en la Isla. Esta tenía como objetivo fundamental realizar una reestructuración en el sistema agroindustrial azucarero que permitiera ahorrar el máximo de recursos y obtener mejores rendimientos productivos, además de destinar tierras y recursos pertenecientes a la industria azucarera a la producción de alimentos y la ganadería, entre otros (Sáenz y Rodríguez, 2005). Su aplicación se realizó en dos momentos, primero en el año 2002 y después en el año 2004.

Contrario a esta tendencia decreciente en la superficie cultivada de las formas de tenencia mencionadas, las CCS aumentan su superficie cultivada durante todo el período. De manera general los campesinos dispersos han experimentado un importante ascenso en el período en este indicador. No obstante, estos cambios no muestran estabilidad durante todos los años analizados, con altas y bajas en el valor de la superficie cultivada. Si bien en la figura 2 no pueden ser fácilmente apreciables, la orientación de las pendientes que identifican este fenómeno es testigo de tales variaciones un tanto aleatorias aunque siempre responde a una causa. Así, por ejemplo, la pendiente ligeramente creciente de las curvas que representan a la superficie

cultivada en las CCS y los campesinos dispersos a partir del 1995 puede estar relacionada con la aplicación de la resolución 223/95 (promueve entrega de tierras).

Del análisis de la dinámica en el tiempo de los indicadores superficie agrícola y cultivada según forma de tenencia, es evidente el impacto diferenciando en el tiempo de las políticas aplicadas a través de diferentes resoluciones. Cuando el estudio de estos cambios se relaciona con los niveles de aprovechamiento de la tierra (porcentaje cultivado de la superficie agrícola, indicador utilizado por la ONE) surgen interrogantes sobre si este conjunto de instrumentos legales que han caracterizado la política en el sector agrícola, también lo ha hecho en este indicador, el cual se espera justifique con su crecimiento las políticas aplicadas (ver figura 3).

Figura 3. Dinámica de la superficie bajo aprovechamiento según forma de tenencia ante el efecto de las disposiciones legales, 1989 – 2007.



Nota: *Valores estimados por los autores. a/ Excluye el uso de las tierras en los cayos

Fuente: Confeccionado por los autores a partir de estadísticas de diversos años de la ONE y la consulta de varias normas jurídicas.

Las tierras estatales que eran las de mayor aprovechamiento a inicios del período estudiado reportan un decrecimiento hasta el año 2007. Similar tendencia se reporta en las UBPC y, algo menos pronunciado en las CPA. Por su parte, en las CCS y campesinos dispersos cuyo indicador de aprovechamiento siempre ha estado por encima del 50% del total de tierras que poseen, son los que mayor aprovechamiento han tenido en los nueve últimos años del período. Se observa una relación directa entre las formas de tenencia con menor superficie agrícola y el grado de aprovechamiento de las tierras que poseen, principalmente los campesinos dispersos (ver tabla 2).

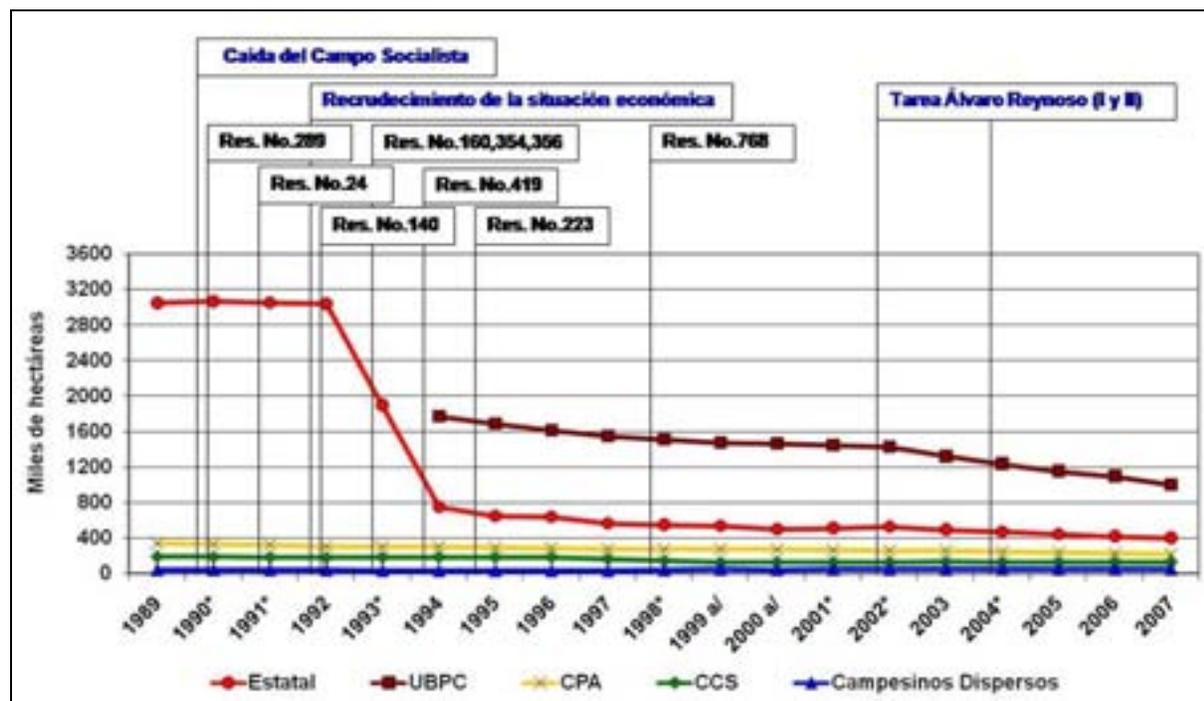
Tabla 2. Estado de la superficie bajo aprovechamiento según forma de tenencia ante el efecto de las disposiciones legales, 2007

| Formas de tenencia | 2007 | |
|----------------------|---------------------------|---------------------|
| | Superficie agrícola (Mha) | Aprovechamiento (%) |
| Estatal | 2 371,20 | 29,3 |
| UBPC | 2 448,29 | 48,6 |
| CPA | 585,79 | 52,1 |
| CCS | 818,51 | 65,2 |
| Campesinos dispersos | 392,56 | 67,4 |

Fuente: Confeccionado por los autores a partir de los datos publicados en ONE 2008

Si este mismo análisis se realiza para la superficie dedicada a los cultivos permanentes se observa una fuerte reducción a escala de país. En la figura 4 se puede identificar que la tenencia estatal a principios del período concentraba la mayoría de estos cultivos, situación que varía con la creación de las UBPC, que pasan a ser la forma de tenencia con más superficie dedicada a cultivos permanentes (caña y pastos principalmente). La participación en estos cultivos de las restantes formas de producción cooperativa y de los campesinos dispersos siempre estuvo por debajo de las 350 mil hectáreas.

Figura 4. Dinámica de la superficie dedicada a cultivos permanentes según forma de tenencia ante el efecto de las disposiciones legales, 1989 – 2007.

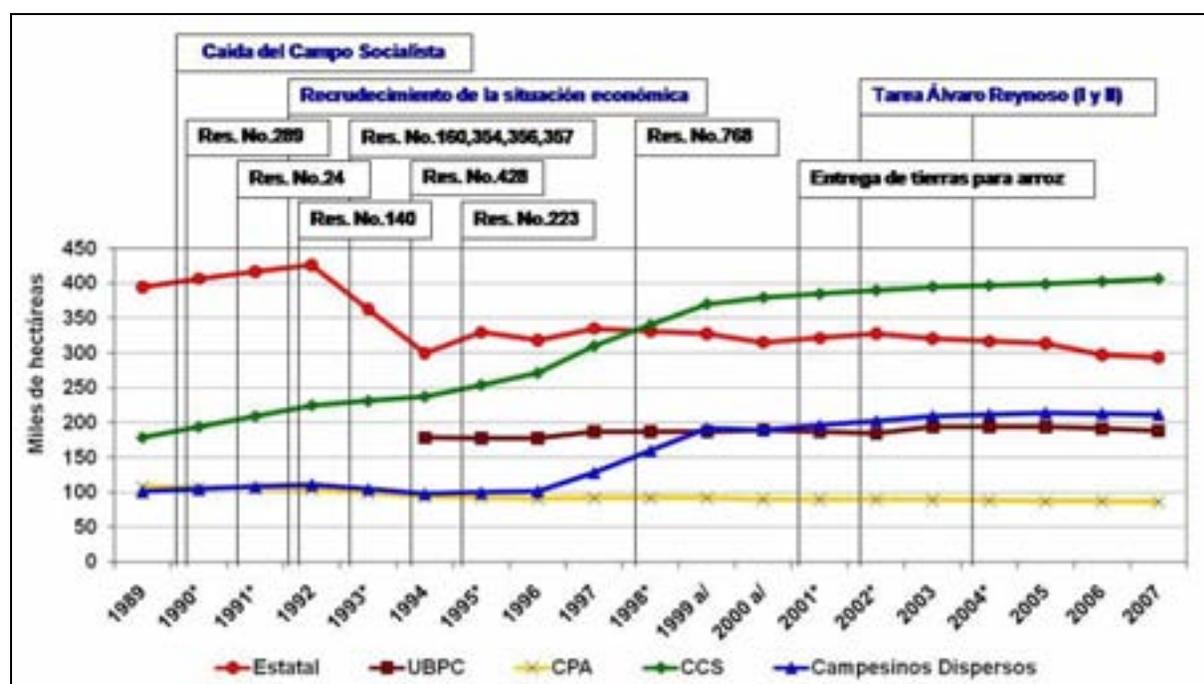


Nota: *Valores estimados por los autores. a/ Excluye el uso de las tierras en los cayos

Fuente: Confeccionado por los autores a partir de estadísticas de diversos años de la ONE y la consulta de varias normas jurídicas.

Los cultivos temporales en cuanto a superficie ocupada estuvieron liderados por la tenencia estatal hasta 1997. Con posterioridad a ese año su participación ha sido variable aunque propensos al decrecimiento. En el caso de las UBPC a pesar de sus variaciones en la superficie dedicada a los cultivos temporales se observa una ligera tendencia al crecimiento, a tenor con la política de seguridad alimentaria puesta en vigencia, mientras que las CPA han disminuido de forma general su superficie dedicada a estos cultivos. Por su parte, las CCS se comporta como la forma de tenencia que más concentra la superficie dedicada a estos cultivos a partir de 1998. También resalta una dinámica similar reportada para la superficie de cultivos temporales de los campesinos dispersos (ver figura 5).

Figura 5. Dinámica de la superficie dedicada a cultivos temporales según forma de tenencia ante el efecto de las disposiciones legales, 1989 – 2007.



Nota: *Valores estimados por los autores. a/ Excluye el uso de las tierras en los cayos

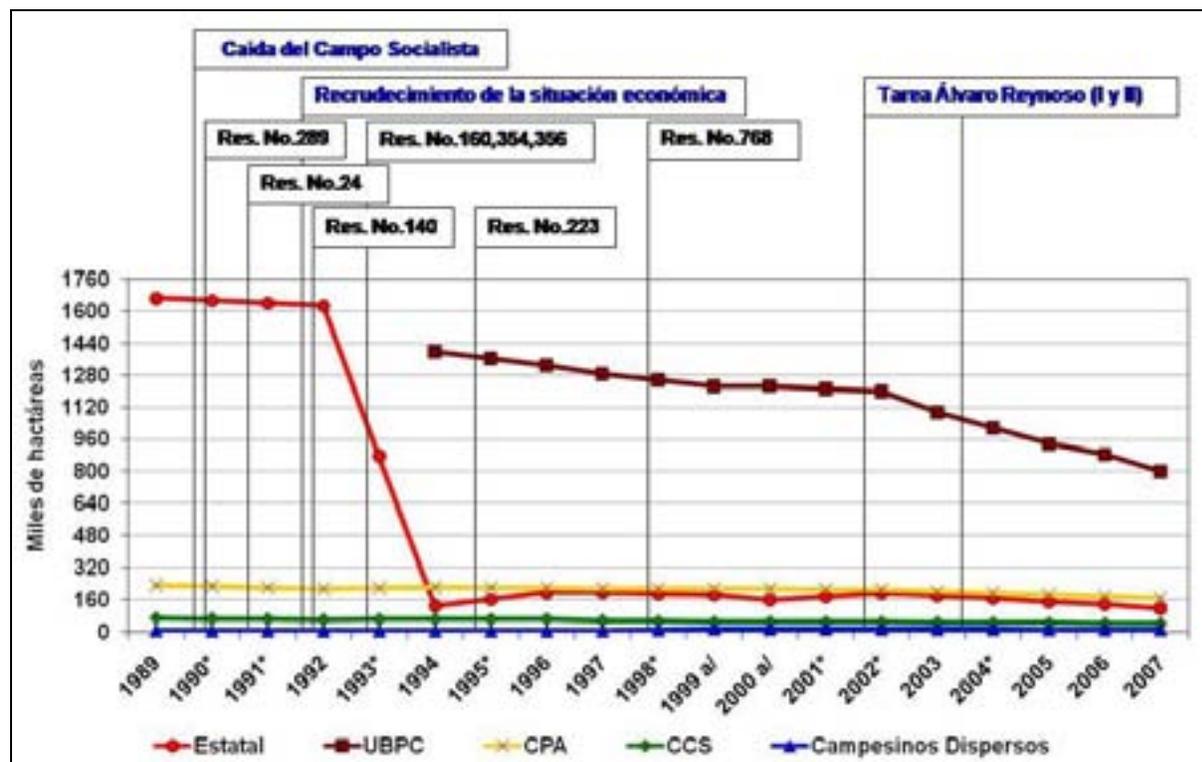
Fuente: Confeccionado por los autores a partir de estadísticas de diversos años de la ONE y la consulta de varias normas jurídicas.

A manera de síntesis, resulta evidente que en el indicador superficie cultivada las formas de tenencia que ejercen el control corresponden a la grande y mediana propiedad estatal y de la mayoría de las UBPC, que tienen una fuerte especialización en los cultivos permanentes, mientras que la pequeña propiedad se ha orientado más hacia los cultivos temporales. No obstante en los últimos años se ha visto una tendencia generalizada a un aumento de la representatividad de los cultivos temporales dentro de la grande y mediana propiedad ante la política trazada para el logro de la seguridad

alimentaria. Las figuras de la 1 a la 5 analizadas en párrafos anteriores evidencian a nivel macro los efectos de los instrumentos legales aplicados en el período.

El análisis de la superficie dedicada a cultivos seleccionados según forma de tenencia muestra notables cambios en el tiempo y diferencias según forma de tenencia. El cultivo de la caña de azúcar que se encontraba fuertemente concentrado en la tenencia estatal (84%) a inicios del período, posteriormente pasa casi íntegramente a formar parte de las UBPC tras su creación. En el caso de la pequeña propiedad apenas alcanzaba las 70 mil hectáreas dedicadas a este cultivo a inicios del período, constituyendo este su valor máximo hasta el presente (ver figura 6).

Figura 6. Dinámica de la superficie dedicada al cultivo de la caña de azúcar según forma de tenencia ante el efecto de las disposiciones legales, 1989 – 2007



Nota: *Valores estimados por los autores. a/ Excluye el uso de las tierras en los cayos

Fuente: Confeccionado por los autores a partir de estadísticas de diversos años de la ONE y la consulta de varias normas jurídicas.

La superficie cañera en manos del Estado registra una tendencia general a la disminución, la cual se mantiene hasta finales del período estudiado. Similar comportamiento se reporta para las distintas formas de tenencia cooperativa y los campesinos dispersos. Esta importante reducción de las superficies cañeras a partir del 2002 está determinada por la aplicación de la TAR I y II (años 2002 y 2004).

La superficie cultivada dedicada a pastos y forrajes se redujo en el período en todas las formas de tenencia aunque con dinámicas diferenciadas en el tiempo. Como se aprecia en la figura 7, este cultivo tenía una alta concentración en la tenencia estatal (94.3%) en 1989 y en las UBPC a partir de su creación. Aunque sobre este cultivo directamente no se dictan normas legales que influyan en su dinámica, el derrumbe del campo socialista y el consiguiente período especial contribuyeron significativamente a esta importante reducción.

Figura 7. Dinámica de la superficie dedicada al cultivo de pastos y forrajes según forma de tenencia ante el efecto de las disposiciones legales, 1989 – 2007.



Nota: *Valores estimados por los autores. a/ Excluye el uso de las tierras en los cayos

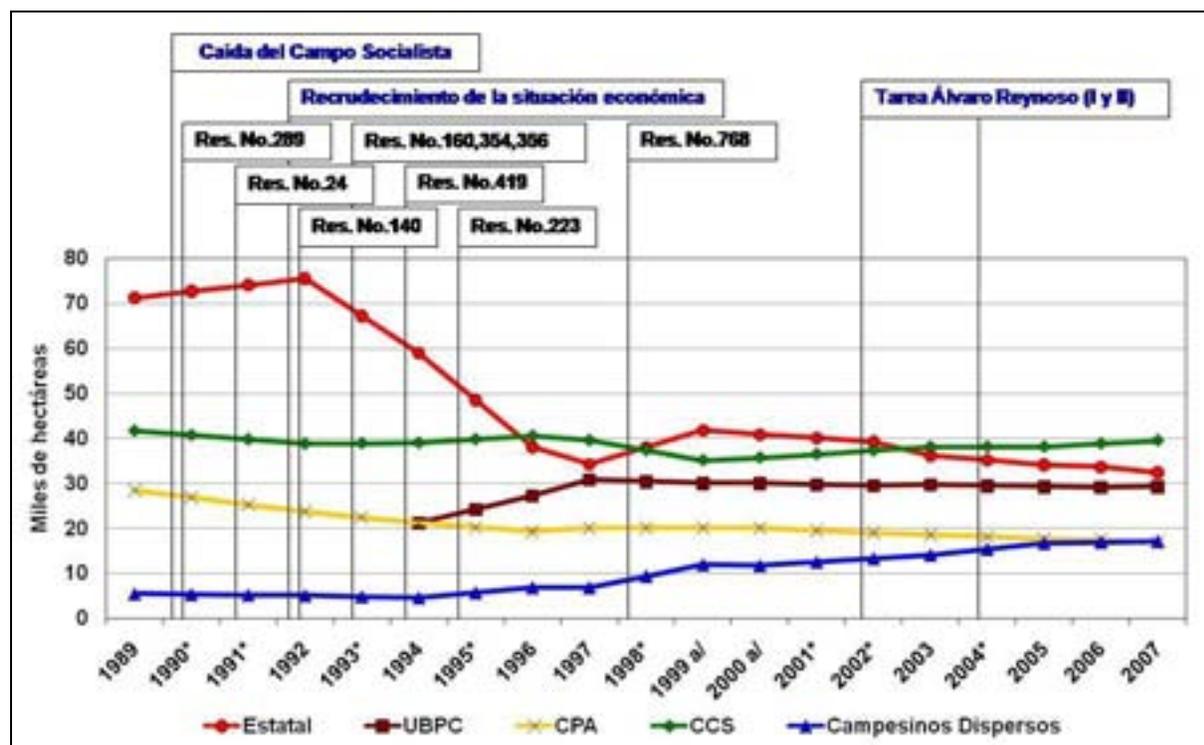
Fuente: Confeccionado por los autores a partir de estadísticas de diversos años de la ONE y la consulta de varias normas jurídicas.

Las superficies cafetaleras estatales crecen hasta el año 1992, a partir del cual reportan una pauta general decreciente, pero con variaciones en el período que hace que disminuya su primacía en cuanto a superficie dedicada a este cultivo, cediendo este lugar a la pequeña propiedad. En el momento que cae el peso del estado este es ocupado por las UBPC que durante todo el período han mantenido su posición en forma bastante estable.

Las CPA han experimentado un decrecimiento constante de la superficie dedicada a café. La posición de las CCS y los campesinos dispersos es otra, en el período han ido incrementando las áreas pero con momentos de altas y bajas en el tiempo. El peso más importante lo ocupan las CCS. Esta dinámica que reportan las CCS y en particular los

campesinos dispersos, puede estar dado por el efecto de la entrada en vigencia de la resolución 419/94 que permitía la entrega de tierras para ese cultivo (ver figura 8) y que al parecer ha estimulado el incremento de las tierras especializadas en la planta del café.

Figura 8. Dinámica de la superficie dedicada al cultivo del café según forma de tenencia ante el efecto de las disposiciones legales, 1989 – 2007.



Nota: *Valores estimados por los autores. a/ Excluye el uso de las tierras en los cayos

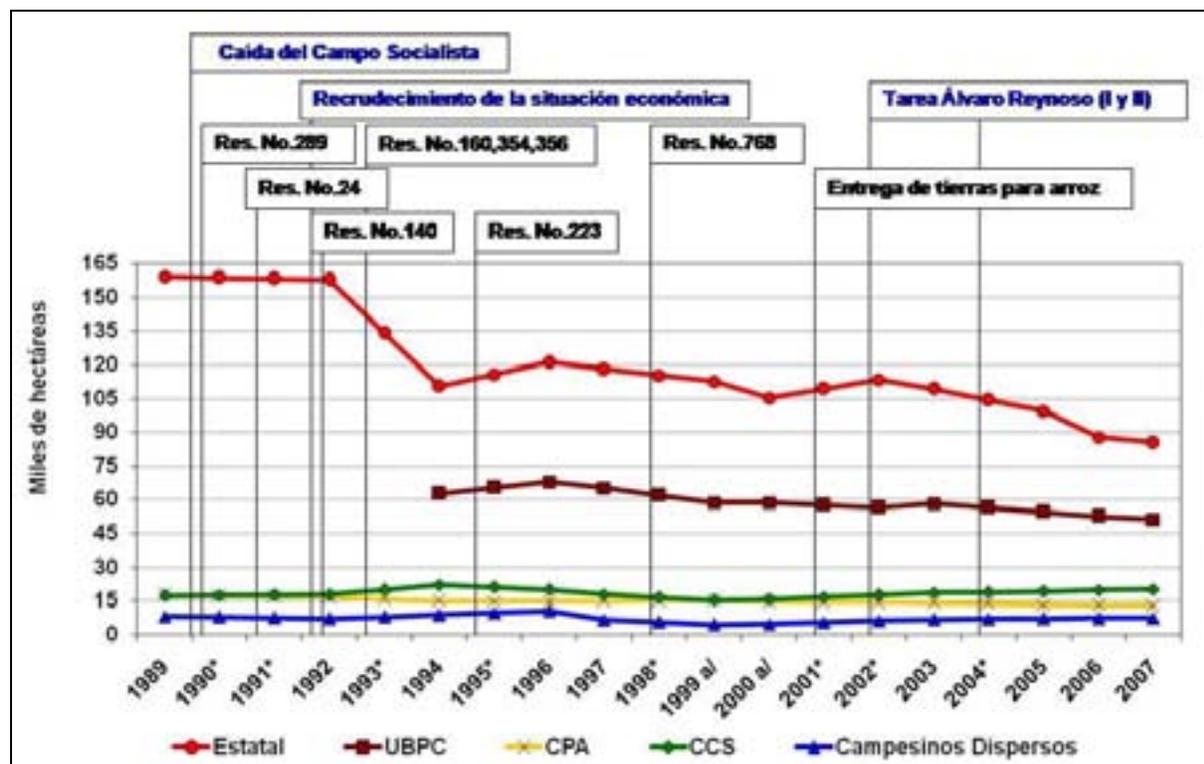
Fuente: Confeccionado por los autores a partir de estadísticas de diversos años de la ONE y la consulta de varias normas jurídicas.

El arroz es uno de los cultivos estratégicos para el país, ya que constituye parte de la dieta básica de los cubanos, con la producción nacional no se satisfacen las demandas y se hace necesaria la importación de más del 50% de lo que se consume (según cifras de los anuarios estadísticos desde 1998 al 2008). La superficie cultivada de arroz en la propiedad estatal disminuye hasta 1992, donde se observa el efecto de la creación de las UBPC a partir de la desagregación de las tierras en las grandes explotaciones estatales. Posteriormente, con variaciones en el tiempo mantendrá una propensión a decrecer hasta el final del período. Similar comportamiento se observa en las UBPC y las CPA.

Las CCS, por el contrario, muestran un aumento que se extiende hasta el final del período, con las altas y bajas propias de una agricultura de escaso desarrollo tecnológico, muy dependiente del suministro de insumos y de equipos por parte del

Estado, estimulado por el alza en los precios de venta de este grano. Los campesinos dispersos describen una dinámica similar a las de las CCS (ver figura 9).

Figura 9. Dinámica de la superficie dedicada al cultivo del arroz según forma de tenencia ante el efecto de las disposiciones legales, 1989 – 2007,



Nota: *Valores estimados por los autores. a/ Excluye el uso de las tierras en los cayos

Fuente: Confeccionado por los autores a partir de estadísticas de diversos años de la ONE y la consulta de varias normas jurídicas.

Sobre la dinámica que presenta la superficie dedicada este cultivo influye la política del país dirigida al logro de la seguridad alimentaria y la sustitución de importaciones, aunque sus resultados no alcanzan el objetivo propuesto. Con este objetivo fueron dictadas las normas 24/91,140/92, 356/93, y posteriormente, la resolución 223/95. Todos estos instrumentos legales repercuten en la dinámica de la superficie arrocera a escala de país aunque no le confieren una dinámica estable en el tiempo y según forma de tenencia. Posteriormente, en el año 2001 se emite una disposición ministerial específica para promover y estimular el aumento de las superficies de este cultivo en las CCS y los campesinos dispersos.

Los cultivos varios son “parcelas sembradas o en preparación cultural para la siembra o plantación de los cultivos de granos, hortalizas, tubérculos y raíces, así como otras especies cuyo ciclo vegetativo es menor o igual a 12 meses y no están especificadas en

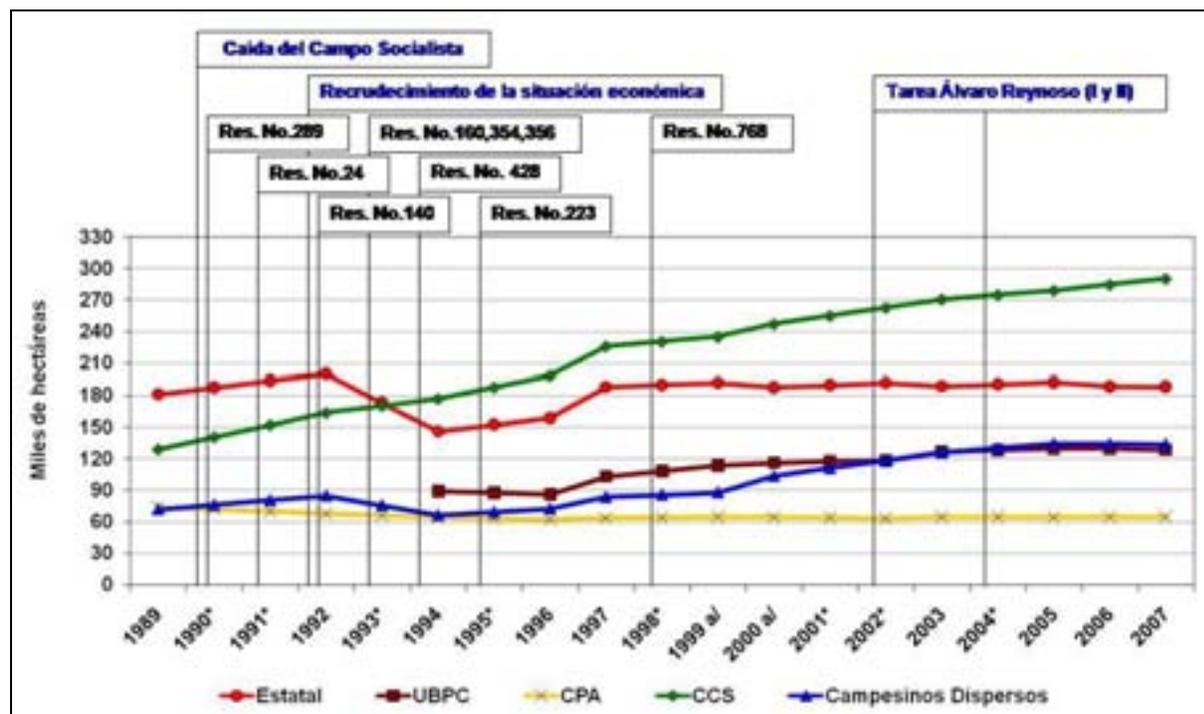
otra categoría” (ONHG, 2007, 9). Esta misma fuente plantea que estos cultivos, por sus características vegetales, se subdividen de la forma siguiente:

- Granos: maíz, frijoles, maní, ajonjolí y otros.
- Hortalizas: tomate, cebolla, ajo, ají pimiento, col, calabaza, berenjena, lechuga, habichuela, coliflor, chayote, remolacha, zanahoria, nabo, perejil, quimbombó, melón, acelga, rábano, cilantro, espinaca, pepino, y otros.
- Tubérculos y raíces: papa, malanga, boniato, yuca, ñame y otros.

Como se puede apreciar esta categoría agrupa a un importante número de cultivos que constituyen la dieta básica de la población cubana.

La distribución de la superficie dedicada a estos cultivos tenía en la forma de tenencia estatal su mayor participación a escala de país, superada por las CCS a partir de la creación de las UBPC (ver figura 10). Desde 1992 los cultivos varios reportaron un aumento en la superficie cultivada hasta el año 1999. Con posterioridad a esa fecha, la superficie dedicada a estos cultivos en las UBPC registra un comportamiento aleatorio, con un ligero decrecimiento en los dos últimos años del período estudiado. Similar comportamiento se registra en las CPA aunque su participación en la superficie dedicada a cultivos varios es la menor entre las distintas formas de tenencia. Los campesinos dispersos son otra forma de tenencia que ha descrito un importante crecimiento en el período.

Figura 10. Dinámica de la superficie dedicada a cultivos varios según forma de tenencia ante el efecto de las disposiciones legales, 1989 – 2007



Nota: *Valores estimados por los autores. a/ Excluye el uso de las tierras en los cayos

Fuente: Confeccionado por los autores a partir de estadísticas de diversos años de la ONE y la consulta de varias normas jurídicas.

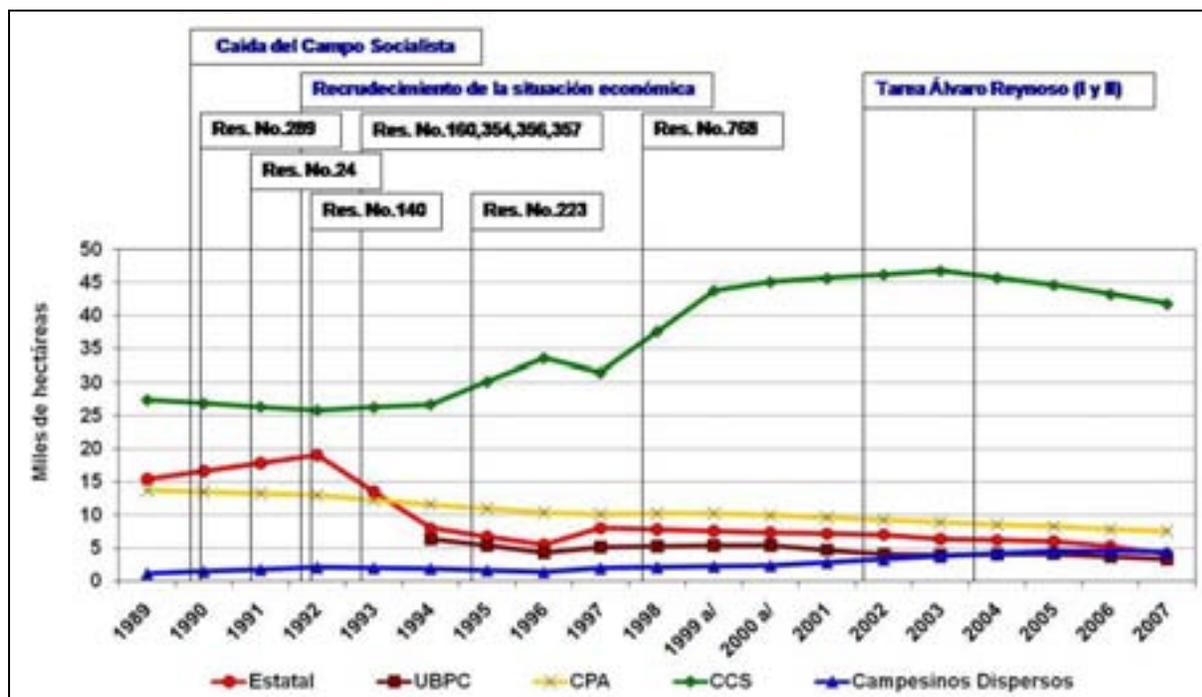
Los crecimientos de la superficie dedicada a cultivos varios en las distintas formas de tenencia, aunque no siempre como propensión estable en el tiempo, reflejan los efectos de la política seguida en el país en la producción de alimentos. Esta ha abogado mediante los instrumentos legales puestos en vigencia, por el aumento de esta superficie para lo cual se apoyó en las normas jurídicas: 289/90, 24/91, 140/92, 356/93, 428/94, 223/95 y 768/98 (ver figura 10).

Estos cultivos se vieron favorecidos en la superficie que ocupan por la TAR I y II, pues muchas de las tierras estatales y sobre todo de las UBPC cultivadas hasta ese momento con caña de azúcar, fueron dedicadas a la producción de estos alimentos. Además, fueron los cultivos varios los más beneficiados con las normas jurídicas, casi todas las dictadas y puestas en vigencia en el período, dada la importancia que el estado le confiere a la satisfacción de las demandas alimentarias del pueblo y para resolver la soberanía y seguridad alimentarias.

Por último, se valora en esta investigación la tendencia observada en uno de los cultivos tradicionales en el país y que constituye un renglón de exportación importante, el tabaco. Como se evidencia en la figura 11, este cultivo está concentrado en manos de las CCS, tendencia que con el tiempo se ha visto fortalecida. Los campesinos dispersos mantienen a partir de 1996 una propensión creciente. Estas dos formas de tenencia mencionadas que representan a la pequeña propiedad se han visto favorecidas por la Resolución 357/93. La participación de las restantes formas de tenencia en la superficie dedicada al tabaco mantiene comportamientos inestables en el tiempo, y representan tomadas en conjunto aproximadamente la mitad de la superficie dedicada a este cultivo (ver figura 11).

El porqué de la fuerte participación del sector campesino en el cultivo del tabaco es una respuesta al tipo de cultivo tan exigente e intenso en actividades culturales, que requiere una atención particularizada a cada planta. Esto hace que a pequeña escala sea mucho más eficiente que a gran escala. Históricamente las plantaciones de tabaco promovían formas de arrendamiento de la tierra y la pequeña propiedad que a su vez estimulaban el poblamiento disperso de la población muy característico en los municipios tabacaleros de la provincia de Pinar del Río, donde se obtiene el tabaco de mayor calidad del país.

Figura 11. Dinámica de la superficie dedicada al cultivo del tabaco según forma de tenencia ante el efecto de las disposiciones legales, 1989 – 2007



Nota: *Valores estimados por los autores. a/ Excluye el uso de las tierras en los cayos

Fuente: Confeccionado por los autores a partir de estadísticas de diversos años de la ONE y la consulta de varias normas jurídicas.

CONCLUSIONES

Si bien han sido numerosas las políticas aplicadas en el sector agrícola en el período no han logrado elevar el grado de aprovechamiento de la tierra en las diferentes formas de tenencia con algunas variaciones entre ellas, las cuales se manifiestan favorablemente en la pequeña propiedad.

La mayoría de las políticas adoptadas están dirigidas a estimular la producción de alimentos básicos para la población cubana, esto se ve reflejado principalmente en el aumento de la representatividad de los cultivos temporales en todas las formas de tenencia, aunque fueron mejor acogidas por la pequeña propiedad.

La política que ha ejercido el mayor impacto en el espacio rural se corresponde con el denominado “redimensionamiento de la agroindustria azucarera” que se inicia en el año 2002 y que afectó a todas las formas de tenencia aunque no en igual magnitud. Sin embargo dicha política orientada a aumentar la eficiencia en el sector agroindustrial azucarero a partir de la reducción de las superficies cañeras, no alcanzó resultados tan satisfactorios en la reutilización de estas tierras para el desarrollo de otros cultivos.

BIBLIOGRAFÍA

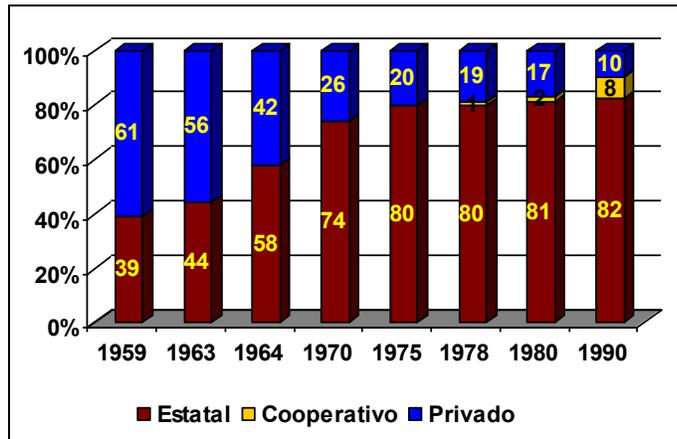
1. Comité Estatal de Estadísticas (1990) *Anuario Estadístico de Cuba. 1989*. Ciudad de La Habana, Cuba.
2. ----- (1994) *Balance de la tierra del país y su utilización*. La Habana, Cuba.
3. De la Caridad, M. (s.f.) *Temas de Derecho Agrario Cubano*. Universidad de La Habana. La Habana, Cuba. [Versión electrónica]
4. González R. & Herrera, A. (s.f.) *La agricultura a partir del triunfo de la revolución en Cuba*. [Versión electrónica]
5. Herrera, A. (2002) *Estudio de las transformaciones en el sector cooperativo*. [Versión electrónica]
6. ----- (2008) La agricultura en Cuba y las reformas agrarias. Trabajo presentado a la reunión del Grupo de Desarrollo Rural de CLACSO en Asunción, Paraguay (inédito).
7. Instituto de Planificación Física (1989) *Balance de la tierra. Cuba. Año 1989*. Ciudad de La Habana. Cuba
8. Nova, A. (2009) Agricultura. En *Miradas a la Economía Cubana* (pp.43-98). La Habana, Cuba: Caminos.
9. ----- (2010) La agricultura en los últimos cincuenta años. *En Cincuenta años de la economía cubana*. (pp.176-273). La Habana, Cuba: Ciencias Sociales.
10. Oficina Nacional de Estadísticas (1995) *Balance de la tierra del país y su utilización*. Ciudad de La Habana, Cuba.
11. ----- (1998) *Anuario Estadístico de Cuba. 1996*. Ciudad de La Habana, Cuba.
12. ----- (2001) *Anuario Estadístico de Cuba. 2000*. Ciudad de La Habana, Cuba. Recuperado el 14 de enero del 2011 de: <ftp://www.fec.uh.cu/Bibliografia/>
13. ----- (2002) *Anuario Estadístico de Cuba. 2001*. Ciudad de La Habana, Cuba. Recuperado el 14 de enero del 2011 de: <ftp://www.fec.uh.cu/Bibliografia/>
14. ----- (2003) *Anuario Estadístico de Cuba. 2002*. Ciudad de La Habana, Cuba. Recuperado el 14 de enero del 2011 de: <ftp://www.fec.uh.cu/Bibliografia/>
15. ----- (2004) *Anuario Estadístico de Cuba. 2003*. Ciudad de La Habana, Cuba. Recuperado el 14 de enero del 2011 de: <ftp://www.fec.uh.cu/Bibliografia/>
16. ----- (2006) *Anuario Estadístico de Cuba. 2005*. Ciudad de La Habana, Cuba. Recuperado el 14 de enero del 2011 de: <ftp://www.fec.uh.cu/Bibliografia/>
17. ----- (2007) *Anuario Estadístico de Cuba. 2006*. Ciudad de La Habana, Cuba. Recuperado el 14 de enero del 2011 de: <http://www.one.cu/aec2006>
18. ----- (2007) *Panorama. Uso de la tierra*. Ciudad de La Habana, Cuba. Recuperado el 14 de enero del 2011 de: <http://www.one.cu/publicaciones/>

- 19.----- (2008) *Anuario Estadístico de Cuba.2007*. Ciudad de La Habana, Cuba. Recuperado el 14 de enero del 2011 de: <http://www.one.cu/aec2007/>
- 20.----- (2010) *Anuario Estadístico de Cuba 2009. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca*. Ciudad de La Habana, Cuba. Recuperado el 4 de febrero del 2011 de: <http://www.one.cu/aed2009>
21. ONHG. (2007). *Nomenclador único de uso de la tierra*. Manuscrito no publicado.
22. *Reglamento general de las Unidades Básicas de producción cooperativa, atendidas por el Ministerio de la Agricultura*. Resolución 354/1993 de 28 de septiembre. Recuperado el 4 de abril del 2011 de: <http://www.gacetaoficial.cu/>
23. *Reglamento general de las Unidades Básicas de producción cooperativa, atendidas por el Ministerio de la Agricultura*. Resolución 629/2004 de 7 de septiembre. Recuperado el 4 de abril del 2011 de: <http://www.gacetaoficial.cu/>
24. *Reglamento general de las Unidades Básicas de producción cooperativa, atendidas por el Ministerio del Azúcar*. Resolución 160/1993 de 28 de septiembre. Recuperado el 4 de abril del 2011 de: <http://www.gacetaoficial.cu/>
25. *Reglamento general de las Unidades Básicas de producción cooperativa, atendidas por el Ministerio del Azúcar*. Resolución 525/2003 de 6 de noviembre. [Versión electrónica].
26. *Reglamento para la aplicación del Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra*. Resolución 24/1991 de 19 de marzo. [Versión electrónica].
27. *Reglamento para la entrega de tierras en usufructo y el mayor aprovechamiento de las áreas de las cooperativas de producción agropecuaria y agricultores pequeños destinadas al cultivo del café*. Resolución 419/1994 de 6 de septiembre. Recuperado el 11 de febrero del 2011 de: <http://www.actaf.co.cu/biblioteca/>
28. *Reglamento para la entrega de tierras en usufructo y el mayor aprovechamiento de las áreas de las cooperativas de producción agropecuaria y agricultores pequeños destinadas al cultivo del tabaco*. Resolución 357/1993 de 28 de septiembre. Recuperado el 4 de abril del 2011 de: <http://www.gacetaoficial.cu/>
29. Resolución 140/1992 de 4 de mayo. Recuperado el 11 de febrero del 2011 de: <http://www.actaf.co.cu/biblioteca>
30. Resolución 356/1993 de 28 de septiembre. Recuperado el 4 de abril del 2011 de: <http://www.gacetaoficial.cu/>
31. Resolución 768/1998 de 12 de octubre. Recuperado el 2 de febrero del 2011 de: <http://www.actaf.co.cu/biblioteca/>
32. Resolución 852/2003 de 27 de octubre. Recuperado el 11 de febrero del 2011 de: <http://www.actaf.co.cu/biblioteca/>

33. Sáenz, T. y Rodríguez, J. (2005) Representamos a la primera agroindustria azucarera cubana. Revista de la Asociación de Técnicos Azucareros de Cuba (ATAC). Talleres de reproducciones gráficas del MINAZ. Volumen I enero-abril.
34. *Sobre las Unidades Básicas de producción cooperativa*. Decreto Ley 142/1993 de 21 de septiembre. Recuperado el 11 de febrero del 2011 de: <http://www.actaf.co.cu/biblioteca/>
35. *Tema IV: La evolución sectorial de la Economía Cubana entre 1959-1989*. (s.f.). Recuperado el 12 de abril del 2011, de <http://www.ceec.uh.cu/sites/>
36. Valdés, J. (2009) *Los procesos de organización agraria en Cuba 1959-2006*. La Habana, Cuba: Fundación Antonio Núñez Jiménez de la naturaleza y el hombre.

Anexos

Anexo 1. Dinámica de las formas de tenencia en el período 1959-1990

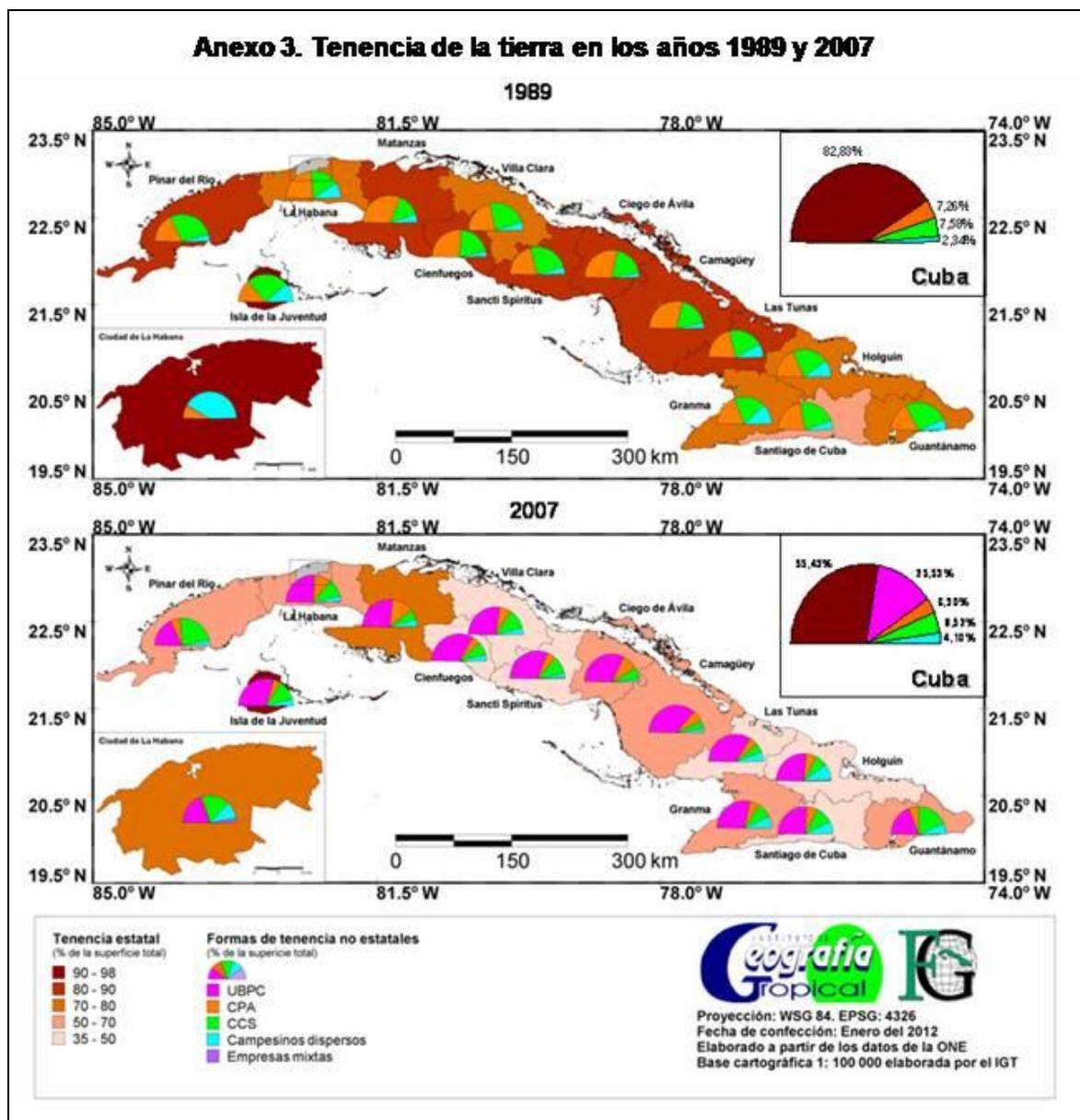


Fuente: Elaborado por los autores a partir de Herrera, A (2008) y Comité Estatal de Estadística (1990)

Anexo 2. Formas de tenencias utilizadas:

- Estatal: Constituida por los Organismos de la Administración Central del Estado, los Órganos Locales del Poder Popular, las Empresas y Uniones de Empresas, los Institutos de Investigaciones, las Unidades Presupuestadas Independientes y cualquier otra entidad del Estado que posea tierras.
- UBPC (Unidades Básicas de Producción Cooperativa): “Están constituidas con trabajadores provenientes de las empresas estatales, las tierras que les han sido traspasadas en calidad de usufructo y los medios de producción comprados al Estado” (ONE, 2010, p.2).
- CPA (Cooperativas de Producción Agropecuaria): “Constituyen una forma colectiva de propiedad social y se crean a partir de la decisión de los campesinos de unir sus tierras y demás medios de producción fundamentales” (ONE, 2010, p.2).
- CCS (Cooperativas de Créditos y Servicios): “Son organizaciones primarias de carácter colectivo que posibilitan el uso común del riego, de algunas instalaciones, servicios y otros medios, sus equipos y la producción resultante siguen siendo privadas” (ONE, 2010, p.2).

- Campesinos dispersos: “Aquellos que no pertenecen a ninguna forma de cooperativización y son atendidos por las empresas del MINAZ y MINAG” (ONE, 2008, p.47).



Anexo 4. Resumen de las principales normas legales que permiten la entrega de tierras en usufructo a partir de 1990.

| Norma jurídica | Año | Aspecto de interés | Emitido |
|-------------------------|------|---|---------|
| Resolución No.289 | 1990 | Permite la entrega de tierras a las CPA | MINAG |
| Resolución No.24 | 1991 | Permite la entrega de tierras a personas naturales | MINAG |
| Resolución No.140 | 1992 | Permite la entrega de tierras ociosas para el abastecimiento estatal | MINAG |
| Resolución No.160 | 1993 | Permite la entrega de tierras para la creación de las UBPC | MINAZ |
| Resolución No.354 | 1993 | Permite la entrega de tierras para la creación de las UBPC | MINAG |
| Resolución No. 356 | 1993 | Permite la entrega tierras ociosas a personas naturales (6 cordeles) | MINAG |
| Resolución No. 357 | 1993 | Permite la entrega de tierras para el cultivo del tabaco | MINAG |
| Resolución No. 419 | 1994 | Permite la entrega de tierras para el cultivo del café | MINAG |
| Resolución No. 428 | 1994 | Permite la entrega de tierras ociosas para la creación de organopónicos | MINAG |
| Resolución No. 223 | 1995 | Amplia la entrega de tierras a agricultores pequeños | MINAG |
| Resolución No. 688 | 1997 | No modifica lo señalado en la derogada Resolución No.354 | MINAG |
| Resolución No. 768 | 1998 | Permite la entrega de tierras a las CCSF | MINAG |
| Disposición ministerial | 2001 | Permite la entrega de tierras a personas naturales para arroz | MINAG |
| Resolución No. 525 | 2003 | No modifica lo señalado en la derogada Resolución No.160 | MINAZ |
| Resolución No. 852 | 2003 | No modifica lo señalado en la derogada Resolución No.356 | MINAG |
| Resolución No. 629 | 2004 | No modifica lo señalado en la derogada Resolución No.688 | MINAG |

Nota: Las derogaciones de las resoluciones vinculadas a las UBPC (160/93,354/93,688/97) se producen con motivo de aglutinar en una sola norma jurídica los cambios organizativos y de funcionamiento interno de estas entidades, por lo que no afectan el proceso de entrega de tierras. En el caso de la Resolución No. 852/03 se produce solo con el objetivo de lograr un mayor control estatal en el proceso de entrega de tierras. Por lo que estas resoluciones no serán utilizadas en los posteriores análisis.

-CPA (Cooperativas de Producción Agropecuaria)

-UBPC (Unidad Básica de Producción Cooperativa)

-CCSF (Cooperativa de Créditos y Servicios Fortalecidas)

Fuente: Elaborada por los autores a partir de la consulta de estas normas jurídicas y/o bibliografía relacionada con el tema.