

Julio 2011



## *Reforma agraria*

# Cambios en la política agraria en CUBA

Redistribución de tierras a gran  
escala a productores individuales

Michel Merlet  
(AGTER)

Los estudios de  ter

n°4

Asociación para contribuir a mejorar la gobernanza de la tierra, del agua y de los recursos naturales.

45<sup>bis</sup> Avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne, cedex, Francia

Tel : +33(0)1 43 94 72 59 ou +33(1) 43 94 72 96 Fax: +33 (0)9 62 39 70 48

Email: [agter@agter.org](mailto:agter@agter.org) Web : [www.agter.asso.fr](http://www.agter.asso.fr) Site de Ressources Documentaires : [www.agter.org](http://www.agter.org)

Michel Merlet es ingeniero agrónomo y especialista en políticas de tierras.

Es miembro fundador y director de AGTER. Una asociación para contribuir a mejorar la gobernanza de la tierra, del agua y de los recursos naturales. [www.agter.asso.fr](http://www.agter.asso.fr)



Este obra está bajo una [licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).

## Resumen

*Entre Agosto 2008 y Agosto 2010, un poco más de 1 millón de hectáreas de tierras ociosas han sido entregadas en usufructo por el Gobierno de Cuba a productores sin tierras o con poca tierra, en aplicación del decreto 259. En su inmensa mayoría, los beneficiarios son personas naturales. Esta política constituye una innovación mayor en la política agraria de Cuba. De 1959 a 2008, no se había contemplado redistribuir tierras a gran escala a productores individuales. La primera reforma agraria cubana dio a los colonos, medieros, inquilinos que estaban trabajando en parcelas de terratenientes las tierras que ocupaban. Estuvieron así liberados del pago de la renta y pudieron sumarse a los pocos pequeños productores independientes que existían antes de la revolución. Las grandes empresas privadas fueron transformadas en unidades de producción estatal. Resumiendo y simplificando, se puede decir que cambiaron los dueños de las unidades de producción de gran tamaño, pero no la estructura agraria del país. Entre 1990 y 2008, se aplicaron varias políticas de redistribución del uso de la tierra que tuvieron importantes impactos, pero las áreas involucradas no alcanzaron un tamaño significativo a nivel nacional.*

*Un cambio de esta naturaleza y magnitud amerita ser descrito y analizado. Hasta ahora, poca información ha sido publicada al respecto. Tampoco existen muchos análisis fácilmente disponibles sobre la evolución de las estructuras de producción agropecuaria de Cuba, y en particular de las 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 hechas durante varios viajes a Cuba de 2001 a 2011 y de una rápida revisión bibliográfica, este primer trabajo intenta reubicar estas transformaciones recientes en un marco histórico más amplio y comienza a explorar temas olvidados de la cuestión agraria de Cuba.*

<b><i>I. Algunos caracteres originales de la historia agraria de Cuba.....</i></b>	<b><i>1</i></b>
<b><i>II. Problemas estructurales del sector agrario al inicio del siglo XXI.....</i></b>	<b><i>3</i></b>
<b><i>A. Crisis en el sector agropecuario y dependencia alimentaria .....</i></b>	<b><i>3</i></b>
1. El sector agropecuario: importancia y evolución .....	3
2. Una dependencia alimentaria en aumento .....	5
3. Existencia de muchas tierras ociosas o subutilizadas. ....	5
4. ¿ La última reforma agraria del siglo XX ? Problemas estructurales persistentes.....	6
<b><i>III. Las transformaciones recientes: una política distinta .....</i></b>	<b><i>10</i></b>
<b><i>A. Entregas masivas de tierras ociosas en usufructo.....</i></b>	<b><i>11</i></b>
<b><i>B. Algunos elementos del proyecto de lineamientos de la política económica y social.....</i></b>	<b><i>11</i></b>
<b><i>IV. Naturaleza de los derechos sobre la tierra en Cuba .....</i></b>	<b><i>13</i></b>
<b><i>A. Elementos teóricos para des-mistificar el concepto de propiedad .....</i></b>	<b><i>13</i></b>
<b><i>B. Que dicen las leyes cubanas acerca de los derechos sobre la tierra ? .....</i></b>	<b><i>15</i></b>
1. Elementos constitucionales .....	15
2. El decreto-ley 125-91 .....	17
<b><i>C. ¿ Como establecer un sistema de control de estructuras de producción ? .....</i></b>	<b><i>19</i></b>
<b><i>V. Conclusiones .....</i></b>	<b><i>21</i></b>

Este artículo presenta un breve análisis de la situación actual y de las evoluciones recientes de la agricultura cubana, partiendo de la revisión de algunas fuentes bibliográficas recientes y de informaciones recogidas durante varias misiones realizadas en Cuba entre 2001 y 2011 (con visitas de terreno esencialmente en las provincias de Camaguey y de Las Tunas<sup>1</sup>). Ha sido construido a partir de las observaciones del autor en Cuba y de su experiencia sobre el mismo tema en otros países.

## I. ALGUNOS CARACTERES ORIGINALES DE LA HISTORIA AGRARIA DE CUBA

Antes de 1959, la estructura agraria de Cuba estaba marcada por el peso de las grandes empresas cañeras y del latifundio ganadero. El 9,4% de los propietarios poseía 73,3% de la tierra<sup>2</sup>. El peso relativo de los pequeños productores era menor que en el continente latinoamericano, y el de los obreros agrícolas mayor. Esta situación tenía implicaciones importantes, en termino de pobreza de gran parte de la población, pero también de dependencia de las importaciones de alimentos.

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<sup>3</sup>. 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 el trabajaba. En Cuba no repartimos tierras por dos razones: en primer lugar, si hubiéramos repartido tierras, hubiéramos creado minifundios por que hubiéramos tenido que repartir alrededor de una hectárea de tierra por trabajador del campo. En estas tierras existían grandes empresas desarrolladas y lo correcto fue convertir esas tierras en granjas del pueblo. El segundo problema era que los obreros del campo cubano demandaban principalmente trabajo, esa era su reivindicación fundamental y no la tierra. »<sup>4</sup>*

Las transformaciones impulsadas por la primera reforma agraria hicieron desaparecer la renta que los pequeños productores que no eran dueños de sus tierras tenían que pagar al terrateniente.

---

<sup>1</sup> La mayor parte de estas misiones han sido realizadas en apoyo a la ONG francesa CCFD.

<sup>2</sup> Armando Nova González, Agricultura, in "Miradas a la economía cubana II", ed. Caminos, La Habana, 2011. p 41.

<sup>3</sup> Juan José de León, "Transición y participación popular en Cuba", in Reforma agraria y revolución popular en América Latina. CIERA, Managua 1982. comunicación presentada durante el Primer Encuentro Continental sobre Reforma Agraria y Movimientos Campesinos, 1981. Ver también Chonchol J. Systèmes agraires en Amérique Latine. Des agricultures préhispaniques à la modernisation conservatrice. IHEAL. Paris (1995) p. 213 a 219.

<sup>4</sup> Juan José de León, Op. cit..g

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 pasaron a conformar el sector agrícola estatal (7,8 millones de ha) y 1,1 millones de ha fueron confirmados a productores que los trabajaban antes en condiciones desfavorables.

La política agraria de los revolucionarios cubanos estaba basada sobre la convicción de que las grandes empresas 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, pensaban que iba a ser posible alcanzar los objetivos buscados con el socialismo.

La política de cooperativización se inscribió en esta perspectiva. Se implementó principalmente al final de la década de los años 70. 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 la creación de Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPA). Estas eran consideradas como una « *forma superior de producción* ».

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 con la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa – UBPC. (ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Estructura de la tenencia de la tierra en Cuba.**

	1989		1999	
	miles ha	%	miles ha	%
TOTAL	10 972	100	10 972	100
Estatal	8 997	82	5 890	53,7
UBPC	-	-	3 117	28,4
CPA	868	7,9	723	6,6
CCS	857	7,8	897	8,2
<b>Productores individuales</b>	<b>250</b>	<b>2,3</b>	<b>345</b>	<b>3,1</b>

Fuente : Armando Nova González, Agricultura, in "Miradas a la economía cubana II", ed. Caminos, La Habana, 2011. p 75.

El modelo agrícola impulsado hasta los años 90 estaba sustentado por la utilización de maquinaria, el uso de grandes cantidades de insumos, procedentes en su mayoría del campo socialista, y por precios muy favorables de compra del azúcar y de otros productos agrícolas por el bloque socialista. Pero el modelo manifestaba signos de agotamiento desde la mitad de la década del 80<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A. Nova, Op Cit, p 44.

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 UBPC y a la reapertura del mercado libre agropecuario, que había sido suprimido en 1986. Los esfuerzos importantes 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 momento muy difícil, pero Cuba logró salir adelante, lo que demostró que el sistema económico y la sociedad cubana tenían una capacidad de adaptación insospechada.

Sin embargo, a la vez, y aunque parezca difícil de explicar, los cambios ocurridos durante los años ulteriores, y en particular durante la década de los 2000, han sido muy lentos.

Persistían problemas serios que, a nuestro parecer, hubieran podido encontrar soluciones si se hubiese revisado la posición inicial de no cambiar la estructura de producción y si se hubiese apoyado mucho más sobre la producción a pequeña escala para alimentar el país.

Los cambios ocurridos durante los últimos meses, con la distribución en cantidades significativas de tierras ociosas a productores individuales y la apertura de espacios mayores para los pequeños empresarios privados (cuentapropistas) parecen indicar el inicio de una inflexión de la política.

## II. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SECTOR AGRARIO AL INICIO DEL SIGLO XXI

### A. Crisis en el sector agropecuario y dependencia alimentaria

#### 1. *El sector agropecuario: importancia y evolución*

La economía cubana no se parece a las de los países subdesarrollados. Las cifras macroeconómicas indican que el peso del sector agropecuario es muy bajo.

El sector "agricultura y minas" representaba en 2009 solamente 4,9 % del Producto Interno Bruto de Cuba. El sector de la industria manufacturera, en el cual se contabilizan los ingenios azucareros, representaba 13,4 % del PIB. Es muy poco en relación al sector de los servicios cuya importancia ha ido creciendo hasta pesar en 2009 el 75,5 % del PIB. Durante los últimos años, la disminución de la producción azucarera ha sido muy fuerte. Las zafras actuales son menores de 15 % a las obtenidas a principios de los 90. La mitad de las fábricas de azúcar han sido cerradas, llevando a 100.000 trabajadores a perder su empleo, y obligando a montar programas amplios de capacitación y recalificación.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> O Everleny Perez, Aspectos globales in "Miradas a la economía cubana II", ed. Caminos, La Habana, 2011. p 15.

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 por habitante de algunas producciones entre 1989 y 2000, tal como esta reflejado en las estadísticas oficiales.

**Cuadro 2. Evolución de la producción agrícola y ganadera de Cuba por habitante. 1989 - 2005**

	1989	1990 - 1994	1995 - 1999	2004	2005	2000 - 2005	variaciones en % por periodos		
							1989 /2000	2001/2005	[2000-05]/ [1990-94]
Tuberculos y raices *	6,4	58,9	65	129,8	108,5	105,7	+ 1281	+ 10,2	+ 79,4
Plátano *	27,5	36	41,3				+ 90		
Hortalizas *	57,7	40,6	56,1	219,6	175,5	169,1	+ 126	+ 28,1	+ 316,5
Arroz *	50,7	30,6	30,9	23,8	16,8	27,7	- 46	- 43,1	- 9,4
Maíz *	4,4	5,5	11,4	26,7	21,8	21,4	+309	+ 11,2	+ 288,5
Frijol *	1,3	0,9	1,7	7	5,2	5,5	+300	+ 15,6	+ 511,1
Tabaco *	3,9	2,3	2,9				-15		
Cítricos *	78,0	69,6	62,4	71,3	44,4	65,8	+ 3%	- 48,2	- 5,5
Frutales *	20,7	13,9	13,8	43,6	35,5	33,6	+ 19	+ 18,7	+ 141,5
Caña *	7464	5004	2344				- 65		
Vacunos **	0,47	0,43	0,41	0,35	0,33	0,35	- 21	- 9	- 17,7
Sacrificio ganado bovino **	27,3	15,8	12,3				- 53		
Leche *	87,4	68,2	51,7	32,2	28,7	35,4	- 56	- 26,6	- 48,1
Porcino **	10,4	8,5	7,3				- 38		
Huevos ***	238,5	202,7	118,8				- 50		
Ave **	11,1	7	5,6				- 75		

- \* kg por habitante
- \*\* cabezas
- \*\*\* unidades

Fuente : Elaboración propia a partir de A. Nova. Op cit. p.46

La agricultura cubana ha sufrido los efectos de numerosos ciclones, de la sequía y, por lo tanto, no resulta fácil el análisis de los datos anuales disponibles. No obstante, los datos que pudimos recoger y los comentarios del doctor Armando Nova, principal fuente que utilizamos, muestran que la

evolución de la producción agrícola y ganadera cubana ha sido globalmente de decrecimiento desde 2004 hasta ahora en varios rubros importantes, particularmente la ganadería bovina, vacuna y de carne, la caña de azúcar, y el arroz.

Por lo contrario, la producción de tubérculos, de hortalizas, de frutales, de maíz y de frijol ha crecido durante las dos últimas décadas. Las ganaderías porcina y avícola, que habían sido muy afectadas por la crisis de los 90, muestran un cierto nivel de recuperación, pero siguen afectadas por la dependencia de alimentos e insumos importados.

Estas conclusiones gruesas ameritan una lectura más fina. A. Nova constata por ejemplo que el sector privado (incluyendo las CCS) ha sido el único que conoció un crecimiento en la producción de leche y en el número de vacas en ordeño entre 2000 y 2005. La ganadería ovina caprina, cuyo destino principal es el autoconsumo, ha crecido de manera sostenida, superando los niveles anteriores a la crisis de los 90.

## 2. Una dependencia alimentaria en aumento

Al momento 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 profundizó, como lo muestra el cuadro siguiente.

**Cuadro 3. Componente importado por macronutriente de consumo diario en porcentaje**

Nutriente	1950	1975	1980	1985	2005
Calorías	47	56	53	53	58
Proteínas	53	64	61	59	62
Origen animal	-	35	31	35	43
Origen vegetal	-	65	69	65	71

Fuente : A.Nova Op cit. p 56

## 3. Existencia de muchas tierras ociosas o subutilizadas.

Las superficies no cultivadas en Cuba a finales de 2007 representaban el 55% del área agrícola total, y las tierras ociosas 19% del área agrícola<sup>7</sup>. Como lo observa A Nova, "*resulta paradójico, se dispone de una cantidad importante de tierras ociosas (1 758 962 ha), un valioso capital humano, la existencia de un número significativo de centros de investigación y estaciones experimentales, con resultados, se dispone de tecnología; pero la economía nacional se ve precisada a importar volúmenes significativos de alimentos, muchos de los cuales pueden ser producidos bajo condiciones competitivas. Lo anterior motiva interrogantes como: ¿por qué no se produce? ¿cuales son las causas que dificultan la producción nacional de alimentos?*"

<sup>7</sup> Fuente. Anuario Estadístico de Cuba 2008. El Ministerio de Agricultura las estima a 28% del area agrícola en su informe de octubre 2009. Citado por A Nova, Op cit. p. 62.

#### 4. ¿ La última reforma agraria del siglo XX ? Problemas estructurales persistentes.

Existen aparentemente diferentes elementos de respuestas a las preguntas que formula A Nova, pero dos causas parecen ser las más importantes al leer los estudios llevados a cabo por los expertos cubanos y a través de las observaciones hechas en el país.

- 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 y de un plan de producción y de entregas a empresas de acopio.
- las formas de tenencia de la tierra y de organización de la producción.

No profundizaremos sobre el primer punto, y nos centraremos en este artículo en el segundo, que nos parece ser el más importante y el más fácil de modificar.

Desde hace unos 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. Un libro publicado en 2000 en Venezuela por la editorial Nueva Sociedad llevaba como título "La última reforma agraria del siglo. La agricultura cubana entre el cambio y el estancamiento"<sup>8</sup>. Abordaba una serie de problemas de fondo de la agricultura cubana. Tocaba también el tema de la reducción del sector estatal con la aparición de las UBPC<sup>9</sup>.

No es una tarea fácil 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 no tienen la posibilidad de definir la naturaleza de sus producciones, ni los volúmenes, ni los destinos de estas. Dependen en gran medida de una empresa estatal que es la 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 autorizado<sup>10</sup>) 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<sup>11</sup>. Su principal ventaja era el tamaño mucho menor de las estructuras, que daba más facilidades para adaptarse a las condiciones locales. Pero, en estas condiciones, no podía haber ninguna ruptura con el sistema anterior. Las Unidades Básicas de Producción Cooperativas no son en realidad verdaderas estructuras

---

<sup>8</sup> La última reforma agraria del siglo: la agricultura cubana entre el cambio y el estancamiento. Hans-Jürgen Burchardt (Editor) Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

<sup>9</sup> llamadas cooperativas pero que en realidad no funcionaban bajo las modalidades habituales de cooperación, como lo veremos más adelante.

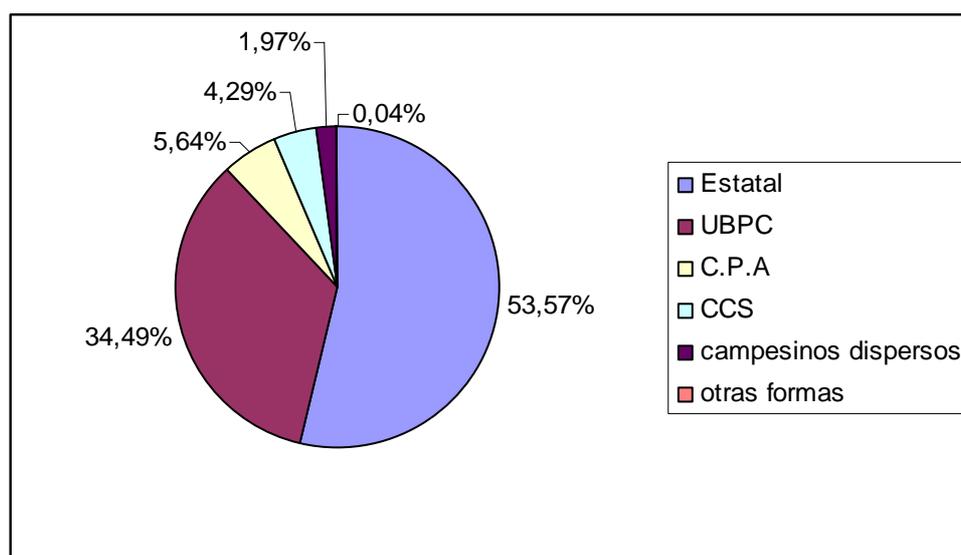
<sup>10</sup> No es el caso para la leche, la carne. Tampoco pueden las UBPC cuya producción fundamental sea el arroz, los cítricos, o la papa ir con esta al Mercado libre agropecuario. A Nova, Op cit p 45.

<sup>11</sup> R. Villegas "Las UBPC como forma de realización de la propiedad social en la Agricultura Cubana, 1999, p 11, citado por A Nova, Op cit p 45.

cooperativas. Se parecen mas 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.

La observación de la distribución de las tierras ociosas y de los pastos con posible roturación por tipo de tenencia confirma esta impresión. Se encuentran muchas tierras ociosas en las UPBC, tanto como en las fincas estatales.<sup>12</sup>

**Cuadro 4. Porcentaje de tierras ociosas y pastos naturales con posible roturación en Cuba en 2003 por régimen de tenencia**



Total de tierras ociosas y pastos naturales con posible roturación a nivel nacional en 2003. 1 0747 287 ha.  
Fuente : Sistema informativo del Catastro Nacional.

La distribución geográfica, por provincia, de las tierras ociosas varía mucho. El Cuadro 6 (ver abajo) permite apreciar que es de lejos la provincia de Camagüey que tiene la mayor cantidad de tierras ociosas.

Durante la década de los 80, se habían dado los primeros procesos de parcelación en el tabaco con entrega de parcelas en usufructo gratuito y por tiempo indefinido<sup>13</sup>.

Victor Figueroa explica como se desarrolló en Cuba un sector de campesinos y parceleros sin tierra o con muy poca tierra.

*"El Censo de 1987 registró 155 354 fincas campesino-parceleras en el país, de ellas la inmensa mayoría el 85% eran privadas y disponían del 95,4% del fondo total de tierra. El mismo censo identificó a más de 23 mil finqueros no propietarios de la tierra, o sea el 15% del total con 33 mil Ha. (4,6%). Entre los no propietarios destacan: 12,3 miles fincas en usufructo en tierras del Estado, 14,6 miles en precario por*

<sup>12</sup> El diagrama que proporciona A. Nova para la estructura de la superficie ociosa sin mencionar fecha, pero probablemente para los años 2002-2007 es muy similar. 50,9% area estatal, 37,8% UBPC, 6% CPA, 3,7% CCS y 1,7% campesinos disperses. Op Cit, p 82.

<sup>13</sup> Víctor M. Figueroa Albelo, in Los campesinos en el proyecto social cubano. Revista TMEAS, No. 44, 2005. Biblioteca virtual Eumed.net.

ocupación individual de tierras estatales y otras 15,8 miles en aparcería en tierras de campesinos y parceleros. La aparcería y el precarismo fueron señales inequívocas de desajustes en el agro y de la necesidad de tierra entre grupos rurales. Nunca esta demanda se expresó en un movimiento reivindicativo"<sup>14</sup>

La demanda por tierra se incrementó con la crisis de los 90, llevando a la multiplicación de los fenómenos de apropiación de tierras de las empresas estatales y la multiplicación de formas de aparcería, prohibidas por la ley, y a la multiplicación de situaciones de tenencia precaria<sup>15</sup>.

Durante las décadas de los 90 y 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 1993<sup>16</sup>, destinada a jubilados, pensionados y otros trabajadores. Los beneficiarios no podían construir viviendas ni otras instalaciones, pero no había obligación de ventas al Estado. V. Figueroa estima que muchos *conuqueros* furtivos fueron reconocidos legalmente por esta vía.

Detengámonos un poco sobre lo que se llamó el *movimiento del arroz popular*. El movimiento se inició a partir de 1994 para responder al importante déficit alimentario que se originaba en la crisis económica sucesiva a la caída del bloque soviético. Fue, según A Nova, fundamentalmente un movimiento popular espontáneo de la población, que se puso a sembrar en las áreas improductivas, en la orilla de los caminos, etc. Según este autor, la producción del arroz popular se desarrolló rápidamente en las unidades cuya función oficial no era producir arroz. El cuadro siguiente ilustra las modalidades de esta producción, en base a la misma fuente.

**Cuadro 5. Repartición de la producción de arroz popular. 1994-95.**

<i>UBPC no arroceras</i>	<i>CPA no especializadas en producción de arroz</i>	<i>Cooperativas de Crédito y Servicios</i>	<i>Empresas agrícolas no productoras de arroz</i>	<i>Empresas no agrícolas</i>	<i>Pequeños productores privados</i>
10 %	9 %	32 %	2 %	11 %	36 %

Fuente. Cálculos propios basados en A Nova., Op cit. p 47.

Los privados recibían 0,25 ha de tierra para producir para su autoconsumo. El Ministerio de Agricultura decidió en 1996-97 estimular la producción de arroz para apoyar estos nuevos productores con capacitación hacia una producción sostenible con pocos insumos y bases ecológicas. Esta política obtuvo aparentemente buenos resultados. A Nova indica que la producción de arroz popular representa más del 70% de la producción nacional. Sin embargo, no permitió cubrir las necesidades del país. En el periodo 2000 - 2004, las importaciones de arroz superarán de más de 1,5 veces la producción nacional.

<sup>14</sup> Victor Figueroa, op cit.

<sup>15</sup> Victor Figueroa, op cit.

<sup>16</sup> Decreto-Ley No. 142 /1993 estableció hasta 12 cordeles y Res. 356/93 del MINAG, 6 cordeles. Fuente, V. Figueroa, Op cit.

Según V, Figueroa, los nuevos *conuqueros* sumaban en 1997 unas 44 mil con más de 11 mil Ha. En el 2005, si se incluyen los que recibieron tucos para sembrar arroz, suman 73 420 Ha. Señala también que se inició a partir de 1993 un proceso de reparto de tierras que expandía la finca familiar y no el minifundio. Según los datos recopilados por V. Figuero, en 1995 había 6 000 familias con 14 700 ha en usufructo; en 1997, 10 981 familias, en un área de casi 37 000 ha.

En 2004, la ANAP decía contar con unos 110 600 socios propietarios de tierras y pertenecientes a CCS, y de otros 100 300 socios usufructuarios de tierras. Al mismo tiempo, hacía mención de la existencia en el país de unos 29 400 tenedores de tierras no afiliados a su organización, de los cuales el 77% tenía hasta 2 hectárea. 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 6, que muestra como la situación de subutilización de los suelos se agravó entre 2002 y 2007, con excepción de la Ciudad de La Habana. Globalmente, las superficies de tierras ociosas crecieron de 32 % en 6 años.

**Cuadro 6. Superficie ociosa por provincia en Cuba. 2002 2007.**

	<i>Miles de hectáreas</i>		<i>Variación en %</i>	<b>Estructura</b>
	2002	2007	2002 ... 2007	2007
<b>CUBA</b>	<b>933,3</b>	<b>1232,8</b>	<b>32,1%</b>	<b>100,0%</b>
Pinar del Río	41,7	70,8	69,8%	5,7%
La Habana	12,1	14,9	23,1%	1,2%
Ciudad de La Habana	2,1	1,9	-9,5%	0,2%
Matanzas	76,3	93,5	22,5%	7,6%
Villa Clara	73	99,7	36,6%	8,1%
Cienfuegos	50,8	84,6	66,5%	6,9%
Sancti Spíritus	79,1	95,4	20,6%	7,7%
Ciego de Ávila	66	95,5	44,7%	7,7%
Camagüey	307,9	369,6	20,0%	30,0%
Las Tunas	114,2	157,9	38,3%	12,8%
Holguín	18,7	23,7	26,7%	1,9%
Granma	58,4	76,7	31,3%	6,2%
Santiago de Cuba	13,7	16,5	20,4%	1,3%
Guantánamo	12,2	14,6	19,7%	1,2%
Isla de la Juventud	7,1	17,4	145,1%	1,4%

Fuente : A. Nova G., Agricultura, in "Miradas a la economía cubana II", ed. Caminos, La Habana, 2011.

Durante las visitas realizadas en 2003 y 2004 con compañeros de la ANAP en las regiones de Camaguey y de Las Tunas, pudimos visitar a varios productores individuales que habían recibido tierras en usufructo en cantidades significativas. Se trataba probablemente de experimentos y su situación no reflejaba la tendencia general. Sin embargo, era importante para la ANAP enseñar a los visitantes el impacto de estas medidas. En apenas unos meses, los productores habían podido volver a cultivar áreas que estaban cubiertas de *marabú*, un arbusto invasor que cubre gran parte de las tierras ganaderas de estas regiones.

Todas las visitas realizadas en la misma época en fincas de CCS o de productores individuales revelaban un alto grado de utilización de las tierras, limitado sin embargo por el acceso a los bienes

de inversión y a mercados dinámicos para sus productos, y más que todo, por un acceso muy reducido a la tierra.

Las informaciones dispersas que hemos recopilado apuntan todas a la promoción de un real cambio estructural en el campo. Sin embargo, hasta 2008, los cambios seguían siendo extremadamente lentos, tanto a nivel de los regímenes de tenencia, como a nivel de la comercialización<sup>17</sup>.

La situación poblacional del sector ha ido evolucionado durante las últimas décadas. La población rural que representaba 56 % de la población total en 1958, es menor de 25 % en 1990. 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 otros tipos de problemas.

El funcionamiento de la economía planificada, tan diferente de las economías a las cuales estamos acostumbrados, complica el análisis para un observador que viene de afuera. Después de haber trabajado durante años en la promoción de reformas agrarias me cuesta comprender porque ha sido tan difícil en Cuba aceptar lo que constituye la idea básica de toda reforma agraria, que un cambio de la estructura de producción en la esfera agrícola era necesario.<sup>18</sup>

Volveremos más adelante sobre dos temas que nos parece esencial profundizar y que resulta ser todavía muy difícil de abordar, el tema de *la propiedad* y el tema de la evolución de las estructuras agrarias en el tiempo.

Pero por el momento, veamos en que consisten las transformaciones que están ahora en marcha.

### III. LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES: UNA POLÍTICA DISTINTA

A partir del 2008, se iniciaron cambios significativos de políticas para "*hacer más viable el socialismo cubano*". Dentro de estos cambios, uno nos interesa particularmente, la promulgación del Decreto Ley # 259 (julio 2008), y el Reglamento Decreto Ley 282 (agosto 2008) sobre el otorgamiento de tierras ociosas en usufructo, que permite la entrega de estas tierras del Estado a la población, a las cooperativas y otras instituciones<sup>19</sup>.

Se discutió a nivel amplio en todo el país un proyecto de lineamientos de la política económica y social de Cuba, los cuales han sido debatidos y adoptados durante el VI congreso del Partido Comunista de Cuba en 2011.

---

<sup>17</sup> Seguía siendo todavía imposible organizar en 2010 cooperativas de segundo grado.

<sup>18</sup> El uso de un vocabulario específico y propio a Cuba complica aún más las cosas al principio para quienes no son cubanos. Por ejemplo : la *vinculación al área*, para referirse a la participación de los trabajadores a las ganancias o al trabajo al destajo, el *sentido de pertenencia*, para tocar el tema del comportamiento de propietario, los *cuentapropistas*, para referirse a los pequeños empresarios privados, los *luchadores*, para evocar los que usan todas las vías posibles, legales o informales, para solucionar sus problemas básicos.

<sup>19</sup> Omar Everleny Perez, Op. cit, 2011. p 18.

## **A. Entregas masivas de tierras ociosas en usufructo**

El Decreto Ley 259 prevé la entrega de tierras en usufructo por 10 años renovables. Reconoce la posibilidad del cobro de un arriendo por el Estado a los usufructuarios. Una vez finalizado el periodo de usufructo, el Estado procedería a pagar las bienhechurías, con excepción de la vivienda. El Estado puede poner fin al contrato por incumplimiento continuado de la producción contratada a la empresa Acopio. A Nova explica que en la actualidad, los compromisos de entrega sobrepasan el 70% del total producido, y el productor queda a la merced de los precios que decide pagar Acopio, los cuales son por lo general muy des-estimulantes para los productores.<sup>20</sup>

Según A Nova, sigue existiendo un proceso lento y burocrático para transmitir una solicitud de tierras ociosas, pudiendo dilatar el proceso hasta unos cuatro meses. Esta observación no nos parece acertada, si se recuerda que durante más de 50 años, casi no se permitió el acceso a nuevas tierras para los pequeños productores y si se compara con la amplitud de los cambios en curso. La verdad es que el proceso ha avanzado muy rápidamente durante los últimos años<sup>21</sup>.

Hasta el mes de agosto 2010, se habían entregado unas 1 007 000 hectáreas, o sea el 57% del total de las tierras ociosas, beneficiando a más de 100 000 solicitantes. Se estima que el 46% de la tierra entregada se encuentre en producción ahora. El 98% de las solicitudes corresponden a personas naturales, de las cuales alrededor de 79% no poseen tierras. Los rubros principales de producción son la ganadería bovina (42%) y los cultivos varios<sup>22</sup> (41%).<sup>23</sup>

Persisten problemas de fondo para que el productor pueda decidir de acuerdo con la demanda, las condiciones climáticas y la situación de su parcela lo que va a producir y como lo va a producir. Estos problemas 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.

El problema más fuerte viene sin dudas de la dificultad para la administración pública de Cuba de concebir un desarrollo agropecuario que sea compatible con la producción familiar campesina. Volveremos a tocar este tema mas adelante.

## **B. Algunos elementos del proyecto de lineamientos de la política económica y social**

El Proyecto de lineamientos de la política económica y social (1ro de noviembre de 2010, Año 52 de la Revolución) ha sido elaborado en preparación del VI Congreso del Partido Comunista, que tuvo lugar en 2011. Sin tener la ambición de hacer aquí una revisión exhaustiva de este documento, quisiéramos subrayar algunos puntos que tienen una relación directa con el tema de nuestro informe.

---

<sup>20</sup> A Nova, Op cit p 63.

<sup>21</sup> 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. Sin embargo, como el proceso se hace a nivel local, y prevé una consulta con la ANAP, habría que evaluar como se dan estos procesos, con cuales criterios se seleccionan los beneficiarios. Los textos evocan una distribución conforme a las demandas recibidas, pero un estudio fino sería necesario para poder evaluar estos procesos.

<sup>22</sup> El término generalmente incluye las "viandas" (yuca, plátano, papa, boniato, malanga, ...) y las hortalizas, a veces algunos cereales y leguminosas.

<sup>23</sup> A Nova, Op cit, p 64.

Los lineamientos generales empiezan afirmando que el sistema de planificación socialista seguirá siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional, pero que deberá dar cabida a nuevas formas de gestión y de dirección. Entre estas, se mencionan las empresas de capital mixto, las cooperativas, los usufructuarios de tierras, los arrendadores de establecimientos, los trabajadores por cuenta propia. Se afirma también que no se permitirá la concentración de la propiedad en personas jurídicas o naturales.

Las empresas siguen siendo el corazón del sistema, pero la propuesta consiste a separar el funcionamiento empresarial de las lógicas de financiamiento presupuestario para la producción de bienes y servicios. Los ingresos de los trabajadores estarán vinculados a los resultados finales logrados. Las empresas pagarán un tributo territorial a los Consejos Municipales. Las estructuras territoriales no intervendrán en la gestión empresarial.

Las cooperativas no son consideradas como empresas. Pueden ser propietarias de los medios de producción, arrendatarias, o usufructuarias. Parece que por primera vez, se menciona que *"Las cooperativas de primer grado, de forma voluntaria, pueden acordar entre ellas la constitución de cooperativas de segundo grado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el objetivo de organizar procesos comunes (de producción y servicios), realizar compras y ventas conjuntas con vista a lograr mayor eficiencia."*<sup>24</sup>

Los lineamientos indican que se tiene que avanzar hacia la unificación monetaria, llegando progresivamente a un solo tipo de cambio<sup>25</sup>. También precisan que la política fiscal debe cambiar, y entre otros objetivos, elevar su eficiencia como elemento redistribuidor del ingreso.

En lo que concierne el sector agrícola, se recomienda reducir las importaciones y la dependencia del mercado externo, a partir de la aplicación de la ciencia y de la técnica, con el fin de bajar los costos de producción y utilizando biofertilizantes y productos similares.

Los lineamientos dicen claramente que se deben independizar las distintas formas de cooperativas de la intermediación de las empresas estatales (p 22), que se debe reestructurar el actual sistema de comercialización de los insumos y equipamientos, modificar el sistema de acopio, priorizar la sustitución de importaciones de los alimentos que puedan ser producidos en el país.

Se hace énfasis en el enfoque territorial, y en particular en la ejecución del programa de la agricultura suburbana, que se deberá extender a todo el país.

Se insiste en la reducción de las tierras improductivas, en la diversificación, la rotación de cultivos y el poli-cultivo, así que en el desarrollo de una agricultura sostenible en armonía con el medio ambiente. También se dice claramente que se quiere

*"lograr que la entrega de tierras en usufructo propicie que los resultados productivos se asemejen a los actuales del sector cooperativo y campesino, donde el productor no será un asalariado y dependerá de sus ingresos. La formación del precio de la mayoría de los productos responderá a la oferta y la demanda y, como norma, no habrá subsidios. "*

---

<sup>24</sup> VI Congreso del Partido Comunista, Proyecto de lineamientos de la política económica y social. 1ro de noviembre de 2010, « Año 52 de la Revolución ». p 10.

<sup>25</sup> En la actualidad, la existencia de dos monedas crea distorsiones muy importantes cuyos efectos no son fáciles de percibir. Nota del redactor del informe.

Se menciona que se tendrá que prestar especial atención a la reposición de la fuerza laboral del sector, adoptando medidas que estimulen su permanencia y la incorporación de nuevos trabajadores.

Esta selección de temas muestra que lo que está en discusión constituye un programa realmente nuevo en Cuba.

## IV. NATURALEZA DE LOS DERECHOS SOBRE LA TIERRA EN CUBA

Hasta hace pocos años, la política hacia el sector campesino había sido de tolerar su mantenimiento, y de controlar fuertemente sus actividades. Un juego complejo de políticas se implementó para que no se transformara en un sector adverso a la revolución. Se le permitió a la vez que mantenga niveles de ingresos altos, superiores a los que existen en otros países de América Latina, pero su desarrollo estuvo bloqueado por diversos medios, al no tener en particular la posibilidad de ampliar las áreas que trabajaba. Parece que el sector campesino ha tenido siempre que moverse entre mercados estrictamente controlados por el Estado y mercados más o menos libres, llegando hacia mercados negros, aunque seguramente no tenía la exclusividad en este campo, pues mercados ilegales deben también existir en las unidades estatales y en las UBPC. Esta a-legalidad, o a veces incluso ilegalidad seguramente no ha sido favorable a la constitución de una capacidad de gobernanza de asuntos comunes al sector. Si los nuevos lineamientos parecen crear un espacio para un cambio importante, habrá allí una dificultad mayor, que es necesario enfocar y trabajar de manera prioritaria.

Las políticas actuales significan un cambio importante, pero siguen marcadas por visiones que han sido dominantes durante las últimas décadas en Cuba. El temor a la propiedad, con la promoción de formas de usufructo es una. El temor de ver el productor establecerse de manera demasiado firme en la parcela que recibió en usufructo es otra.

Quisiéramos aquí retomar rápidamente dos temas que nos parecen importantes, para empezar a construir una reflexión que vaya más allá de visiones que son en gran medida estereotipadas, el de las herramientas conceptuales para analizar los *derechos de propiedad* y el del control de la evolución de las estructuras de las unidades de producción.

### A. Elementos teóricos para des-mistificar el concepto de propiedad

La palabra *propiedad* es ambigua y problemática. En los diferentes países, en función de las tradiciones legales, de las culturas locales, de las costumbres, de la historia, tiene diferentes sentidos.

Hablar de "LA" propiedad de la tierra no refleja nunca la realidad. Existen siempre sobre un mismo terreno diferentes derechos, de naturalezas distintas, que pertenecen además por lo general a diferentes personas o instituciones.<sup>26</sup>

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, vegetales, animales, ....
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. Puede ser venderlos, alquilarlos, prestarlos, heredarlos, etc.

A su vez, los que tienen derechos no son todos semejantes. Pueden ser individuos o entidades colectivas, legalmente reconocidas o no (familia, empresa, cooperativa, municipalidad, país, o incluso la humanidad en su conjunto).

Estas consideraciones teóricas permiten percibir que la *propiedad* tal como esta definida en el código civil napoleónico, no es más que un caso particular, en medio de numerosas combinaciones posibles. Todos los derechos pertenecen a un solo sujeto, el *propietario*, aunque se precise que se debe tomar en cuenta las restricciones que establecen las leyes y los reglamentos.

En la realidad, siempre coexisten en una misma parcela de tierra diferentes sujetos que gozan de diferentes tipos de derechos sobre la tierra y los recursos, algunos individuales, y otros colectivos. Si los derechos son de naturalezas distintas, la superposición de derechos no tiene porque producir conflictos. Por otro lado, un mismo sujeto posee, por lo general, distintos derechos elementales sobre la tierra y los recursos naturales en una misma parcela.

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

Los derechos sobre la tierra y los recursos naturales no pueden ser establecidos una vez por todas: evolucionan constantemente, y lo hace también la composición de los paquetes de derechos de cada sujeto, individual o colectivo.

Las modalidades de definición de estos derechos, y las formas de su aplicación forman parte de los sistemas de gobernanza, que responden tanto a intereses particulares como al interés general. Un examen fino de estos mecanismos es necesario para evitar errores de apreciación de la realidad.

---

<sup>26</sup> Para un análisis más profundo de este tema, leer Michel Merlet "*Les droits sur la terre et sur les ressources naturelles*" Dic. 2010, AGTER, Comité Foncier et Développement. Fichas pedagógicas. Disponible en francés y en inglés en el sitio web [www.agter.asso.fr](http://www.agter.asso.fr)

## B. Que dicen las leyes cubanas acerca de los derechos sobre la tierra ?

En el caso de Cuba, vale precisar un poco más lo que se entiende cuando se dice que el pequeño productor es "dueño" de sus tierras.

### 1. Elementos constitucionales

La constitución de la Republica de Cuba establece las líneas generales de la repartición de la propiedad, reconociendo una *propiedad estatal socialista de todo el pueblo* (artículo 15), y la *propiedad de los agricultores pequeños individuales* (artículo 19) y *asociados* (artículo 20). La propiedad estatal socialista *"no pueden 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"*(artículo 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 prestamos hipotecarios y cualquier acto que implique gravamen o cesión a particulares de los derechos emanados de la propiedad de los agricultores pequeños sobre su tierra (artículo 19).<sup>27</sup>

La constitución también reconoce la propiedad personal, con limitaciones explicitadas en le artículo 21 actual, así como la propiedad de las organizaciones políticas, de masas, de las empresas mixtas sociedades y asociaciones económicas (artículos 22 y 23).

La constitución 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 solo a favor de aquellos herederos que trabajan la tierra (salvo excepciones). (artículo 24)

La constitución reconoce la posibilidad para el Estado de expropiar bienes por razones de utilidad pública o interés social, con la debida indemnización (artículo 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 (artículo 27). [Ver cuadro 7].

---

<sup>27</sup> La 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.

## **Cuadro 7. Extractos de la Constitución de la Republica de Cuba en relación con la propiedad**

### **Artículo 15**

*Son de propiedad estatal socialista de todo el pueblo:*

- *las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o a cooperativas integradas por estos, el subsuelo, las minas, los recursos naturales tanto vivos como no vivos dentro de la zona económica marítima de la República, los bosques, las aguas y las vías de comunicación;*
- *los centrales azucareros, las fábricas, los medios fundamentales de transporte, y cuantas empresas, bancos e instalaciones han sido nacionalizados y expropiados a los imperialistas, latifundistas y burgueses, así como las fábricas, empresas e instalaciones económicas y centros científicos, sociales, culturales y deportivos construidos, fomentados o adquiridos por el Estado y los que en el futuro construya, fomento o adquiera.*

*Estos bienes no pueden 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, previa aprobación del Consejo de Ministros o su Comité Ejecutivo. En cuanto a la transmisión de otros derechos sobre estos bienes a empresas estatales y otras entidades autorizadas, para el cumplimiento de sus fines, se actuará conforme a lo previsto en la ley.*

### **Artículo 19**

*El Estado reconoce la propiedad de los agricultores pequeños sobre las tierras que legalmente les pertenecen y los demás bienes inmuebles y muebles que les resulten necesarios para la explotación a que se dedican, conforme a lo que establece la ley.*

*Se prohíbe 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 agricultores pequeños sobre sus tierras.*

*El Estado apoya la producción individual de los agricultores pequeños que contribuyen a la economía nacional.*

### **Artículo 20**

*Los agricultores pequeños tienen derecho a asociarse entre sí, en la forma y con los requisitos que establece la ley, tanto a los fines de la producción agropecuaria como a los de obtención de créditos y servicios estatales.*

*Se autoriza la organización de cooperativas de producción agropecuaria en los casos y en la forma que la ley establece. Esta propiedad cooperativa es reconocida por el Estado y constituye una forma avanzada y eficiente de producción socialista.*

*Las cooperativas de producción agropecuaria administran, poseen, usan y disponen de los bienes de su propiedad, de acuerdo con lo establecido en la ley en sus reglamentos.*

*Las tierras de las cooperativas no pueden ser embargadas ni gravadas y su propiedad puede ser transferida a otras cooperativas o al Estado, por las causas y según el procedimiento establecido en la ley.*

### **Artículo 21**

*Se garantiza la propiedad personal sobre los ingresos y ahorros procedentes del trabajo propio, sobre la vivienda que se posea con justo título de dominio y los demás bienes y objetos que sirven para la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la persona.*

*Asimismo se garantiza la propiedad sobre los medios e instrumentos de trabajo personal o familiar, los que no pueden ser utilizados para la obtención de ingresos provenientes de la explotación del trabajo ajeno.*

*La ley establece la cuantía en que son embargables los bienes de propiedad personal.*

### **Artículo 24**

*El Estado reconoce el derecho de herencia sobre la vivienda de dominio propio y demás bienes de propiedad personal.*

*La tierra y los demás bienes vinculados a la producción que integran la propiedad de los agricultores pequeños son heredables y solo se adjudican a aquellos herederos que trabajan la tierra, salvo las excepciones y según el procedimiento que establece la ley.*

*La ley fija los casos, las condiciones y la forma en que los bienes de propiedad cooperativa podrán ser heredables.*

Llama la atención la particularidad de la atención a los agricultores pequeños. Veamos ahora como las leyes precisan estos principios constitucionales.

## 2. El decreto-ley 125-91

Publicado el 30 de enero de 1991 y reglamentado el 19 de marzo de 1991, el decreto ley 125-91 norma los derechos de propiedad de los pequeños productores. Vino a reemplazar el Decreto-Ley número 63, del 30 de diciembre de 1982, y a definir las modalidades especiales que indicaba la Ley número 59, del 16 de julio de 1987, Código Civil.

Retomamos en el Cuadro 8 algunos extractos significativos de esta ley, con el fin de ilustrar los derechos que tiene el dueño de tierra.

### Cuadro 8. El decreto ley 125-91

En el **artículo 9**, se precisa que *Se considerará infracción de la obligación a que se refiere el Artículo anterior: a) el abandono negligente de la tierra o su deficiente aprovechamiento; b) el empleo de mano de obra asalariada con infracción de las disposiciones dictadas al efecto por el Ministerio de la Agricultura; c) la no venta a las entidades estatales correspondientes de las producciones susceptibles de ser acopiadas; ch) la comercialización ilícita de las producciones agropecuarias; d) no utilizarlas en la línea fundamental de producción establecida; y e) el establecimiento de relaciones de aparcería, arrendamiento u otras que impliquen cesión parcial o total de la tierra.*

El **artículo 10** establece las sanciones para los propietarios de tierras que no cumplen con las obligaciones anteriores. *La comisión de la infracción de la obligación a que se refieren los incisos a) al d), ambos inclusive, del Artículo 9, cuando fuere de carácter grave o de forma reiterada sin causa justificada, o la del inciso e) será considerada como causa para iniciar el proceso judicial de expropiación forzosa de la tierra y demás bienes agropecuarios propiedad del agricultor pequeño, ya que se considerará de utilidad pública e interés social su adquisición por el Estado, debiéndose dictar por el Ministerio de la Agricultura, oído el parecer de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, y del Ministerio del Azúcar, cuando proceda, la correspondiente Resolución fundada. Iniciada la expropiación forzosa, el tribunal procederá de inmediato a dar posesión de la tierra y demás bienes agropecuarios a la entidad que señale el Ministerio de la Agricultura. La utilidad y necesidad de la expropiación forzosa no podrá ser impugnada por la parte demandada. El importe de lo expropiado será pagado en efectivo y equivaldrá al precio legal de la tierra y demás bienes agropecuarios objeto del proceso, según los precios aprobados oficialmente.*

El **artículo 11** se refiere a los usufructuarios de tierras. *La infracción por los usufructuarios de lo dispuesto en el Artículo 8, cuando fuere de carácter grave o de forma reiterada será considerada como causa para que el Ministerio de la Agricultura, oído el parecer de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, y del Ministerio del Azúcar cuando proceda, disponga el cese del usufructo concedido así como el inicio del proceso judicial de expropiación forzosa de los bienes agropecuarios propiedad del agricultor pequeño, conforme a lo establecido en el Artículo precedente.*

La parcelación y la transmisión de tierra por los agricultores pequeños está regulada por diferentes artículos.

El **artículo 12** establece que *Los agricultores pequeños sólo podrán parcelar sus tierras con autorización del Ministerio de la Agricultura, y con cumplimiento previo de los requisitos legales exigidos. El artículo 13 que La propiedad de la tierra de un agricultor pequeño sólo se podrá transmitir a cualquier entidad estatal, cooperativa o agricultor pequeño, con autorización previa del Ministerio de la Agricultura.*

Además, *La transmisión de tierra de un agricultor pequeño a una entidad estatal o una cooperativa, ya sea por compraventa, o mediante la integración del agricultor pequeño a una cooperativa como miembro de ésta, deberá comprender la totalidad de la tierra. (artículo 14)*

La transmisión de tierra y bienes agropecuarios al fallecer un agricultor pequeño se hace *en proporciones iguales, entre sus hijos, padres, hermanos y el cónyuge sobreviviente, siempre que hayan trabajado la tierra en forma permanente y estable desde cinco años antes de la muerte del causante (artículo 18). No obstante lo señalado en los párrafos anteriores, el Ministerio de la Agricultura podrá disponer que la adjudicación no se realice en igual proporción, sino en correspondencia con la forma en que se haya explotado la unidad de producción.*

*Tendrán derecho al cobro del precio de la tierra, y de los bienes agropecuarios, las personas a que se refiere el Artículo 18 que no estuvieran trabajando la tierra en el momento del fallecimiento del agricultor pequeño, cuando carezcan de ingresos propios y hayan tenido dependencia económica desde cinco años antes de dicho fallecimiento del*

*agricultor pequeño, y hayan mantenido dicha dependencia hasta la fecha de la adjudicación, ... (artículo 20) y los que, aún disponiendo de ingresos económicos y no estando dedicados al trabajo de la tierra en el momento del fallecimiento del agricultor pequeño, estén (...) a) cumpliendo el Servicio Militar General o misiones internacionalistas, siempre que antes de su incorporación a esas tareas hayan trabajado la tierra y la suma del tiempo trabajado, y el del que se encuentre prestando el servicio o la misión, sea no menor de cinco años; o b) teniendo edad laboral estén cursando estudios en la educación general, politécnica y laboral, o en la educación técnica y profesional, dentro de los límites de edad establecidos; y c) habiendo egresado de centros superiores estén cumpliendo el servicio social (artículo 21). A los que por razón de su edad no se les pueda exigir el término de cinco años sólo será necesario que acrediten su dependencia económica (artículo 22)*

*En los casos señalados en los artículos 20, 21 y 22, el Ministerio de la Agricultura dispondrá el traspaso de la tierra y demás bienes agropecuarios al Estado, en la proporción que corresponda. No obstante, cuando las personas referidas en los artículos 20 y 21 demostraran que podrían incorporarse a trabajar la tierra personalmente dentro de un término prudencial, el Ministro de la Agricultura, oído el parecer de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, y del Ministerio del Azúcar cuando proceda, podrá disponer que se les adjudiquen la tierra y los bienes agropecuarios (artículo 23)*

*Los demás bienes no relacionados con la explotación de la tierra se transmitirán de acuerdo con la legislación civil común (artículo 24)*

*De no haber persona alguna con derecho a la adjudicación de la tierra y los bienes agropecuarios de un agricultor pequeño fallecido, o su precio, estos pasarán a propiedad del Estado (artículo 27)*

*En ningún caso se podrá disponer por testamento de la tierra y los demás bienes agropecuarios a que se refiere este Decreto-Ley (artículo 28)*

*El que por causas ajenas a su voluntad dejara de trabajar temporalmente la tierra sobre la cual tenga derechos, le haya sido o no adjudicada, podrá mantener el derecho a su propiedad sin trabajarla por el término de un año contado a partir de la fecha en que dejara de hacerlo, transcurrido el cual se podrá proceder a su adquisición por el Estado mediante compra, incluidos los demás bienes agropecuarios, o cuando corresponda, al inicio del correspondiente proceso de expropiación forzosa conforme a lo establecido en la legislación vigente y en el Artículo 10, y siempre que no existieran familiares que, debidamente autorizados por el Ministerio de la Agricultura, pudieran garantizar su atención. (...) (artículo 29)*

*La tierra y los bienes agropecuarios que formen parte del patrimonio de una cooperativa no son objeto de transmisión hereditaria (artículo 33).*

El Ministerio de Agricultura juega un papel central en los procedimientos de herencia, no sin tomar el parecer de la ANAP, Asociación Nacional de Agricultores Pequeños. 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.

El reglamento de dicha ley precisa como se debe de aplicar. 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.

Como se puede apreciar en el cuadro 8, 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 solamente últimamente, con la ley 259 de la cual hablamos anteriormente, que el fenómeno inverso, la entrega de tierra a los productores será considerada y reglamentada.

### C. ¿ Como establecer un sistema de control de estructuras de producción ?

La propiedad del suelo no es la única forma que permite la acumulación de riquezas. Más bien, lo que uno observa en varios países del mundo es el desarrollo de enormes estructuras de agro-negocios sobre la base de tierras alquiladas, que sea en Ucrania, en Argentina, o en muchas situaciones donde se dan procesos de acaparamiento de tierras. En estas situaciones, el hecho de que el Estado guarde la propiedad del suelo no solo no constituye una garantía, sino todo lo contrario, facilita la transferencia a grandes empresas.

Una estructura agraria basada en la pequeña producción familiar no puede mantenerse si no es capaz 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 el caso de Cuba, no hemos encontrado los elementos que permitan comprender a cabalidad como estas evoluciones han podido darse después de la revolución. Hemos visto el marco legal existente. Lo que no pudimos hacer es apreciar las modalidades de su aplicación en la realidad a nivel local, a partir de un estudio de campo.

Se dice que los campesinos, dispersos o integrados en CCS, son "*dueños*" de su tierra. Pero hemos visto que no pueden vender estas tierras a quienes quieren, ni pueden alquilarlas o trabajarlas en aparcería. Si pueden permutar tierras con otro productor, bajo condiciones que no hemos podido clarificar completamente. Además, están con la obligación de cumplir con una serie de exigencias, como por ejemplo la entrega de una parte significativa de su producción a los organismos oficiales de acopio. Tampoco pueden dejar de trabajar la tierra por mucho tiempo. Sin embargo, pueden trabajar en indivisión entre parientes, y existe probablemente allí un espacio de libertad de autoorganización real y de regulación.

Hemos visto que los procesos de herencia son igualitarios pero están limitados a los que siguen trabajando la finca. Se hacen efectivos al momento de la muerte del *dueño*. Al existir una oferta de educación fuerte en Cuba, y posibilidad de encontrar fácilmente trabajo fuera de la esfera agrícola, se puede suponer que este sistema facilitó el mantenimiento de las unidades sin una excesiva división. En realidad, el sistema de tenencia funciona más sobre la base de la *garantía del uso* que sobre una *propiedad* de la tierra como se entiende en otros países. La instalación de los hijos parece hacerse de manera independiente muy tarde, al momento de la muerte del padre, o cuando este deje de ser activo en la finca. Pero pueden existir arreglos intrafamiliares que permitan su emancipación productiva más temprano.

Las fuertes restricciones que señalamos para compra-venta, alquileres, y permutas entre productores campesinos han limitado al mínimo las posibilidades de ajuste del área de la unidad de producción a las necesidades de la familia. Por cierto, encontramos a menudo en visitas de terreno en una misma finca el viejo productor (cuando estaba vivo todavía) y uno o varios de sus hijos. En realidad, parece inconcebible que la situación de tenencia de la tierra siga siendo, para muchos de los productores individuales o de CCS que hoy persisten activos, globalmente la misma que la que prevalecía justo después de la reforma agraria de 1959. Pero al mismo tiempo, es difícil de imaginar a un sistema

inmóvil en cuanto al acceso a la tierra a lo largo de dos generaciones seguidas. Un análisis más fino en el terreno sería útil para poder profundizar este tema<sup>28</sup>.

Que papel juega la ANAP en todos estos procesos en la interpretación de las leyes y su aplicación ? Es una pregunta que no hemos podido contestar completamente. Los representantes locales de esta organización son cuadros electos, y por lo tanto que deben de tener una mayor preocupación por responder a las necesidades de los miembros de base de la asociación que si estuviesen nombrados.

La entrega de tierras en usufructo en gran cantidad constituye un paso de gran importancia. Pero la selección de la modalidad de acceso presenta limitaciones. La obligación de hacer producir las áreas entregadas en un lapso de tiempo muy corto, para no correr el riesgo de que las autoridades rompan el contrato y recuperen la tierra, responde a una lógica de entrega que favorece a los que tienen mayores recursos propios o mejores contactos para conseguir el acceso a los recursos, y no necesariamente a los más necesitados de tierras. Este proceso no parece ser totalmente transparente; por lo menos, son temas que no se abordan de manera espontánea cuando se habla con usufructuarios. En segundo lugar, se mantienen restricciones que tienen como propósito no permitir que el usufructuario se sienta dueño, como el no reconocer las inversiones en una vivienda. Paradójicamente, se valora el *sentido de pertenencia* en las discusiones y la *vinculación* a los resultados del trabajo de cada uno.

De lo que pudimos percibir, se requieren mayores niveles de reflexión entre las instituciones y organizaciones pertinentes sobre el tipo de desarrollo y las estructuras de producción que parecen ser más deseables para el bienestar de todos a nivel territorial.

Se hacía mención en los lineamientos por discutirse en el congreso del partido comunista que no se permitirá la acumulación de tierras. Sin embargo, la experiencia en diversos países que han sido o son socialistas demuestra que no siempre la realidad corresponde con las políticas publicadas. Sin dudas, en Rusia, en Ucrania y de forma general en los países de la ex Unión Soviética, se habían creado de hecho condiciones favorables para el desarrollo del capitalismo agrario salvaje que se puede observar ahora. Evoluciones de esta misma naturaleza podrían, a mi parecer, también darse en Cuba en un futuro más o menos próximo si unos mecanismos de control a nivel local, eficientes y susceptibles de adaptarse a los cambios no se logran establecer.

Todo el sistema construido desde el inicio de la revolución (incluyendo los principios que se afirman en la constitución de la República) parte en realidad del rechazo de un tipo de propiedad absoluta sobre la tierra y los medios de producción en correspondencia con el proyecto socialista. Sabemos ahora que esta visión responde a una percepción muy reductora de la realidad de los derechos, los cuales, como lo explicamos muy brevemente, son siempre combinaciones de derechos individuales y de derechos colectivos. Tanto en Cuba como en los otros países, socialistas o no, la evolución de la sociedad, de las técnicas, de la población llevan a ciertas recomposiciones de los paquetes de derechos de los cuales disponen los distintos actores.

---

<sup>28</sup> Para profundizar sobre las historias agrarias locales, ver el excelente informe de investigación de Carmen Diana Deere, Niurka Pérez Rojas, Cary Torres Vila, Miriam García Aguiar, Ernel González Mastrapa. "Güines, Santo Domingo, Majibacoa. Sobre sus historias agrarias. Instituto Cubano del Libro. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1998.

## V. CONCLUSIONES

Nuestros análisis permiten realizar una primera aproximación al tema que nos interesa aquí. Sin embargo, no somos de la opinión de que solo existan derechos establecidos y ejercidos desde arriba. La forma a través de la cual se aplican los decretos y las leyes importa también mucho. Existen reglas y normas establecidas a nivel del terreno, que dependen en gran medida de la correlación de fuerzas existente. Estas son tan importantes como lo es la norma oficial.

No disponemos de los elementos necesarios para poder comprender o incluso solamente ilustrar con ejemplos la aplicación en la práctica de las disposiciones legales que describimos con anterioridad. Tampoco tenemos una visión suficientemente global de las condiciones de aplicación del decreto 259 en las distintas provincias. Esta falta de información nos obliga a ser prudentes y a presentar todavía como una hipótesis el inicio de un cambio profundo de política agraria en Cuba.

Siguen existiendo muchas preguntas en cuanto a la evolución del agro cubano. Pero para nosotros, no cabe duda que la transformación del campo cubano que el gobierno actual 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 ideológicos puede tener efectos opuestos a lo que se desea. Introducir algunos mecanismos de mercado, incluso de mercado de derechos sobre la tierra, como por ejemplo el arrendamiento, no es ni malo ni bueno en si. Todo depende de la capacidad que tienen los actores a nivel colectivo de regular estos mecanismos.

Obviamente, la especificidad del caso cubano exigirá soluciones ad hoc, propias, que no copiaran ningún modelo extraño. Pero no por eso se puede decir que no se requiera conocer las experiencias de otras partes del mundo. Por lo contrario, es más necesario que nunca, puesto que los cambios pueden acelerarse y no dejar el tiempo necesario para que se hagan las adaptaciones requeridas. Es el trabajo al cual se dedica la asociación AGTER, y esperamos que estas pequeñas observaciones junto con el material ya acumulado sobre las políticas de tierra en diferentes continentes podrán ser de alguna utilidad para nuestros amigos cubanos.

## 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.
- 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.
- De León, Juan José. (1982) "Transición y participación popular en Cuba", in Reforma agraria y revolución popular en América Latina. CIERA, Managua. comunicación presentada durante el Primer Encuentro Continental sobre Reforma Agraria y Movimientos Campesinos, 1981.
- Figueroa Albelo, Víctor M. (2005). Los campesinos en el proyecto social cubano. Revista TMEAS, No. 44. Biblioteca virtual Eumed.net.
- Merlet, Michel (1991). Como organizar la producción en las tierras de reforma agraria: producción individual o cooperativas de producción ? Algunos elementos para la discusión. [http://www.agter.asso.fr/article471\\_es.html](http://www.agter.asso.fr/article471_es.html)
- Merlet, Michel (2010). "*Les droits sur la terre et sur les ressources naturelles*" Diciembre 2010, AGTER, Comité Foncier et Développement. Fichas pedagógicas. Disponible en francés y en inglés en el sitio web [www.agter.asso.fr/article543.html](http://www.agter.asso.fr/article543.html)
- Nova González, Armando. (2011) Agricultura, in "Miradas a la economía cubana II", ed. Caminos, La Habana.
- Perez, O. Everleny. (2011). Aspectos globales in "Miradas a la economía cubana II", ed. Caminos, La Habana.
- VI Congreso del Partido Comunista. (2010). Proyecto de lineamientos de la política económica y social. 1ro de noviembre de 2010, « Año 52 de la Revolución ».

merlet\_2011\_agter\_cuba\_estudio.doc, 05/10/2011 8:15