
**CUBA: DESCENTRALIZACIÓN, AGRICULTURA Y
SOCIEDAD EN EL 2015. TRANSFORMACIONES
EN MARCHA Y RETOS FUTUROS**

**CUBA: DECENTRALIZATION, AGRICULTURE AND COMPANY IN
2015. TRANSFORMATIONS IN MARCH AND FUTURE CHALLENGES**

Ernel González Mastrapa¹

Recibido: Enero 7 de 2017

Aprobado: Marzo 15 de 2017

Resumen

El artículo presenta el conjunto de políticas económicas, sociales, de organización institucional y territorial y una aproximación del impacto a nivel social y territorial, de los cambios ocurridos a partir de 1990 en la agricultura y en la sociedad cubana. Los procesos analizados son: el modelo económico y la desestatalización de amplios sectores de la economía del país; la pérdida de centralidad del complejo agroindustrial azucarero y los cambios en el sector agrario y la creación de un sector cooperativo y privado en la agricultura y, recientemente, en otros sectores, y el nuevo accionar de las políticas públicas; el nuevo entramado de actores y sus intereses. Se relacionan otros procesos en marcha, referentes a la descentralización y la municipalización de actividades económicas, de servicios y funciones de gobierno. En ese escenario de cambios, en pleno proceso de implementación, se adelantan algunas conclusiones parciales.

Palabras claves: descentralización, desestatalización, municipalización.

Abstract

The article presents the group of economic, social, institutional and territorial organizational related policies, and an approximation to the social and territorial impact of the changes which took place in the 1990's in the agriculture and Cuban society. The analyzed processes are: the economic model and the

1 Profesor titular, Decano de la Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de la Habana, Cuba. e-mail: ernel@ff.uh.cu

decentralization of ample sectors within the country's economy; the loss of centrality of the sugar agro-industrial body and changes in the agricultural sector and the creation of a cooperative and private sector within the agriculture, and more recently in other sectors as well, and the new performance of the public policies; the new network of actors and their interests. Other ongoing processes are related with regard to the decentralization and the municipalization of the economic and service activities and the functions of the government. In this outlook of changes, which are in the process of implementation, some partial conclusions are presented.

Key Words: decentralization, deconstruction of state-owned sector, municipalization.

Introducción

En la década de los 90, en Cuba se producen importantes cambios en las relaciones agrarias, en las instituciones del sector y en las relaciones con los Gobiernos locales y el territorio, a partir de la reestructuración y reajuste de la economía y la sociedad cubana, provocados por dos factores desencadenantes de los cambios:

1. El agotamiento del modelo económico vigente en la segunda mitad de los 80.
2. La crisis y liquidación del Sistema Socialista Mundial y la desintegración y restauración del capitalismo en la URSS.

La combinación de ambos, uno histórico y otro coyuntural, condujeron a una profunda crisis en la economía y la sociedad cubana, de la que aún no se ha recuperado plenamente el país; el propio proceso de reestructuración de la economía, las reformas emprendidas y la imprescindible reinscripción internacional de la economía y sociedad cubana en el mundo actual, señalan la complejidad del proceso y su prolongación en el tiempo. No se trata solo de una respuesta temporal a una crisis coyuntural; la situación requiere cambios profundos en la forma de concebir la economía y la sociedad, en las formas de organización del sector productivo, en las relaciones de propiedad, en el papel de los gobiernos locales, en el modelo de gestión y participación social, en las estrategias y prioridades nacionales, entre otros importantes asuntos. En algunos casos, como la especialización agroindustrial azucarera y la dependencia de ese sector a lo largo de la historia nacional y el corolario de sectorialización y centralización que la acompañaron por más de tres siglos, tendrá su fin. Ambos temas generadores de la crisis se

han abordado con profundidad en el debate académico, por lo que solo se hará su análisis cuando resulte imprescindible en la exposición.

A la sociedad cubana, en su devenir histórico, la ha marcado su inserción internacional temprana. Después de varios intentos de desarrollar una economía agraria capaz de sostener y valorizar la colonia, el desarrollo de la producción azucarera selló definitivamente la inserción de Cuba en el mercado mundial, lo que influye decididamente en la estructura social, el sistema fuertemente centralizado de gobierno, el patrón de poblamiento de la isla, la cultura e identidad nacional. Cada nuevo desarrollo y expansión territorial de la agroindustria azucarera acentuó esta dependencia azucarera y redujo las posibilidades de un desarrollo diversificado, más allá de las ventajas que, en determinadas coyunturas y momentos históricos, pudo alcanzar para sostener el patrón de acumulación nacional y servir de base económica para otro desarrollo.

En este trabajo, se exponen aspectos de la evolución del desarrollo agropecuario y rural cubanos, para una mejor comprensión de los antecedentes y rasgos fundamentales del modelo agroexportador y articulador de la vida nacional, que encuentra el triunfo de la Revolución Cubana de 1959 y las transformaciones emprendidas durante más de 50 años, con el fin de acercarse a los cambios de los años 90 e inicios del siglo XXI, que realizase una valoración de la perspectiva territorial como vía de descentralización para las transformaciones del sector agropecuario, articulado a la gestión local, como parte de las transformaciones en marcha al calor de los “Lineamientos Económicos y Sociales”, aprobados por el VI Congreso del PCC y ratificados por la Asamblea Nacional en su primera sesión del año 2011 (PCC, 2011).

La especialización azucarera y la dependencia agroexportadora, sujeta al mercado externo, marcará el desarrollo de la sociedad cubana en todo su devenir histórico. La Revolución Cubana de 1959 se planteó, desde su gestación, transformar el modelo de desarrollo económico dependiente y altamente centralizado que desde la colonia se fue consolidando en el país, lo que impide la independencia nacional y el avance económico y social de la nación cubana. Se pretende exponer sintéticamente este proceso, para poder entender la complejidad de la situación cubana actual y las enormes dificultades para alcanzar un desarrollo nacional integral sostenible que, junto al logro de la independencia política, permitiera alcanzar la independencia económica, altos niveles de participación social y bienestar nacional.

Va a detenerse en los procesos iniciados a partir de 1990, cuando, por segunda vez en su Historia, Cuba tuvo que enfrentar un proceso de transformaciones en todos los órdenes de la vida nacional para lograr una nueva inserción internacional, preservar las conquistas sociales de la Revolución cubana y diversificar la actividad económica, con la

superación de la dependencia azucarera. Además, se exponen aspectos de la evolución del desarrollo agropecuario y rural cubanos y se realiza una valoración de la perspectiva territorial como vía de descentralización para las transformaciones del sector agropecuario, articulado a la gestión local de los gobiernos municipales.

1. Orígenes de la dependencia azucarera y el modelo agroexportador. Colonialismo y neocolonialismo

Desde su inicio, la agricultura colonial exportadora fomentó diferencias territoriales marcadas en el desarrollo agropecuario nacional y un tipo de inserción en el mercado internacional que refuerza esas desigualdades, para conformarse una estructura agraria heterogénea, acentuada regionalmente por la gran propiedad azucarera y ganadera, mientras en otras regiones predominaba la pequeña y mediana explotación agrícola y la producción dirigida al mercado nacional o local —excepto en las producciones de tabaco y café (González, 2006)—, lo que dio lugar a formas campesinas predominantemente en el cultivo del tabaco, el café y alimentos para el mercado nacional.

En el periodo colonial, la estructura agraria se caracterizó por el auge y expansión de la agroindustria azucarera en el occidente y centro del país. La conformación de grandes explotaciones cañeras, basadas inicialmente en el trabajo esclavo y su transformación capitalista, a finales del siglo XIX, con la abolición legal del trabajo esclavo y la asalarización de la fuerza de trabajo agrícola, proceso acentuado a finales del siglo XIX, por la irrupción del capital extranjero, en gran medida norteamericano y la creciente dependencia del mercado norteamericano.

La inserción internacional de Cuba en el mercado mundial se consolida tempranamente, en comparación con otros países de la región; las exportaciones azucareras cumplirán este rol. La metrópoli española dispondrá de la fuerza militar para sostener el régimen esclavista, mantendrá un control estricto sobre el mercado a través del monopolio comercial y otras políticas asociadas, a la vez que reproduce en Cuba la centralización típica de las sociedades coloniales, herederas de la centralización española.

El proceso de concentración de la propiedad de la tierra y la especialización productiva agro-azucarera se acentuarán como resultado de la intervención militar de Estados Unidos en Cuba de 1898 a 1902 y las políticas desarrolladas por el Gobierno Interventor (Pino Santos, 1973), que facilitaron el proceso de enajenación de tierras públicas, comunales y campesinas y su concentración en manos de grandes propietarios y compañías agroindustriales nacionales y extranjeras (Valdés Paz, 2003), para facilitar la expansión azucarera. Cuba se transforma de una colonia española en una neocolonia norteamericana (Pino Santos, 1973).

Hacia finales de la década del 1920, el cultivo de la caña de azúcar cubrirá prácticamente todo el país. Durante los años de intervención directa norteamericana en Cuba, se sentaron las bases para la expansión de la industria azucarera y, en general, para la apropiación de tierras campesinas con el uso de las nuevas leyes y las tropas de intervención. La crisis económica y la ruina en que se encontraban muchas de las explotaciones agrícolas, producto de la guerra, facilitaron el proceso de apropiación que afectó a más de 40 mil campesinos, lo que incluye a soldados y oficiales del ejército independentista cubano en armas (Valdés Paz, 2003).

La rápida expansión de la producción agroindustrial azucarera transformó la actividad agrícola nacional, al acentuar la monoproducción y la dependencia del mercado norteamericano, amparado en tratados comerciales que consagraban esa estructura dependiente e impedían cualquier intento de diversificación de la actividad agropecuaria (E. Molina, 2007). La demanda de trabajadores asalariados se cubrió con el desplazamiento interno de la población y la entrada masiva de inmigrantes españoles y antillanos. El modelo agroexportador tendrá una primera recaída con la crisis del 29, que pone de manifiesto las consecuencias negativas de la dependencia agroazucarera; no obstante, superada la crisis, continuará su expansión y consolidación.

Los datos del Censo Agrícola de 1946 dan cuenta de la concentración de la tierra en Cuba: de un total de 159958 fincas, con 9077086 ha, las fincas menores de 67 ha ascendían al 89% del total de fincas, y de ellas solo el 34% lo explotaban sus propietarios. Las fincas de más de 426 ha (30 caballerías), controlaban el 57 % de las tierras. (Valdés Paz, 2003). El censo numeró 53693 trabajadores asalariados permanentes y 423690 temporales, de los cuales 317220 trabajaban entre uno y cinco meses, para destacarse entre estos los que solo trabajaron tres meses en el año, cifra que ascendía a 105951. De ahí que los trabajadores agrícolas temporales trabajaron un promedio de cuatro meses y tres días (Regalado, 1979).

En el país imperaban las condiciones de subempleo, que abarcaba a medio millón de obreros agrícolas, principalmente a causa de los períodos cíclicos de las zafas azucareras y el llamado “tiempo muerto”, motivado, además, por el poco uso que le daban a las tierras los latifundistas. Desde el punto de vista productivo, la penetración norteamericana y la presencia del latifundio, fenómenos íntimamente vinculados, favorecieron la consolidación de la monoproducción azucarera, sometida a los vaivenes del mercado azucarero mundial. La producción azucarera representaba del 25 a 30% del producto interno bruto y proporcionaba cerca del 80% del valor de las exportaciones. Coexistía la presencia simultánea de métodos capitalistas de explotación en los latifundios cañeros, arroceros y ganaderos, con formas precapitalistas en la producción del café, tabaco y frutos menores, mediante contratos de aparcería (Valdés Paz, 2003).

La concentración de la tierra y la forma capitalista de explotación de los latifundios convirtió a Cuba en un país agrario, pero no predominante campesino, prevaleciendo el trabajador asalariado sin tierras. Por las características mencionadas, la situación del campo cubano era considerablemente complicada, con factores como la propiedad de grandes extensiones de tierras en manos de latifundistas, precariedad de las condiciones de vida y trabajo de los pobladores rurales, agudizada por una total desatención hacia las zonas rurales, con niveles deprimentes de nutrición, insalubridad y deterioro de la calidad de vida.

La Revolución Cubana y las transformaciones agrarias

Los cambios impulsados por el Gobierno Revolucionario, a partir del primero de enero de 1959, permitieron transformar radicalmente la situación imperante en el medio rural. Cuba contaba con una economía abierta y dependiente de un producto básico agrícola, el azúcar de caña, por lo que era lógico suponer que la aplicación de una reforma agraria verdadera terminaría con el latifundio y sus secuelas y traería, necesariamente, un cambio radical en la estructura económica del país (Llano, 1985 y Valdés Paz, 2003); de ahí la necesidad de eliminar la dependencia del imperialismo norteamericano, asuntos que resultaban imposibles sin la realización de una reforma agraria radical.

La Revolución Cubana enfrentó, de forma rápida y radical, el problema agrario con la I Ley de Reforma Agraria, aprobada el 17 de mayo de 1959. La ley nacionaliza todas las propiedades de más de 402 ha, con eliminación de la gran propiedad nacional y extranjera en la agricultura cubana. Entre las metas más importantes, pueden identificarse las siguientes: entregar la tierra en propiedad a los campesinos que la trabajaban y no eran propietarios, con otorgamiento de hasta un máximo de 67 ha, con la seguridad de que no habría cambios en esa política hacia los campesinos; la creación de un importante sector agrícola estatal, que facilitaría el surgimiento y extensión de nuevos cultivos para satisfacer las necesidades de consumo alimentario de la población y elevar la capacidad de consumo de los habitantes de las zonas rurales, para consolidar otros renglones productivos; la eliminación del latifundio; la creación de un fuerte sector estatal, garante del empleo de los obreros agrícolas rurales y que permitió dirigir centralmente las producciones agrícolas fundamentales, germen de las nuevas relaciones de producción que se avecinaban, culminó con el desempleo en el campo, lo que permitió emprender en Cuba, por primera vez, planes de desarrollo para la población, con notable impacto en la ruralidad cubana.

Desde el punto de vista productivo, esta etapa se caracterizó por la creación de zonas de desarrollo agrario en las tierras expropiadas; según

Valdés Paz (2003) y Nova (2008), las Zonas de Desarrollo Agrario (ZDA) se desempeñaron como unidades administrativas de la Reforma Agraria y como centros de actividades de desarrollo agrario, económico y social. Estas medidas pueden considerarse como una primera mirada al territorio y a la descentralización de las entidades agropecuarias. El sector estatal que se crea a partir de la expropiación de las grandes plantaciones cañeras, latifundios ganaderos y otras tierras intervenidas, se transformó en propiedades estatales, organizadas en empresas, que controlaban cerca del 30% de las tierras agrícolas del país, por lo que desaparece la gran explotación capitalista y sus trabajadores, para entonces obreros agrícolas estatales, alcanzan el pleno empleo todo el año.

Debido a la agudización de las contradicciones internas, la agresión externa y otros factores presentes en este contexto de agudización de confrontación política, el 3 de octubre de 1963 se aprueba la II Ley de Reforma Agraria, que disponía la nacionalización de todas las fincas rústicas con una extensión superior a 67 ha, que pasan a propiedad del Estado Cubano. En este contexto, desaparece la posibilidad de desarrollar un sector capitalista moderno de propiedad mediana en la agricultura cubana. El resultado final es la eliminación de todas las formas de explotación capitalista en la agricultura. Las empresas estatales abarcarán casi el 70% de las tierras agrícolas del país y se convierten en el eje económico de la sociedad cubana. El 30% restante de las tierras están en manos de campesinos propietarios de fincas de menos de 67ha, más de 100000 de ellos, beneficiarios a través de la I Ley de Reforma Agraria y de las políticas de desarrollo social emprendidas por el Gobierno Revolucionario, con afianzamiento de la alianza obrero-campesina en ese periodo de grandes confrontaciones.

Los principales cambios se enfocaron en la organización del sector agropecuario nacional, la creación de instituciones de investigación y enseñanza, formación de técnicos, ingenieros agrónomos y especialistas con conocimientos para llevar a cabo las transformaciones que se requerían en el agro y en el entorno rural cubano (Rodríguez, 1979). Entre las transformaciones a que se refiere, se encuentran: la creación de las granjas del pueblo o granjas estatales, organizadas en grandes explotaciones de tierras; fomento de los primeros planes especializados con cambios tecnológicos para la producción cañera, ganadera y otros cultivos, en diferentes zonas del país, con atención a las necesidades territoriales y los recursos existentes, entre otros aspectos. Estos cambios implicaron un incremento del uso de fertilizantes, pesticidas y, sobre todo, maquinaria y materiales de construcción, lo que generó el comienzo de un modelo de desarrollo similar al de países desarrollados, en correspondencia con los paradigmas vigentes en esos años.

La situación socioeconómica de los obreros agrícolas y de los campesinos se transformó radicalmente: el acceso al empleo permanente, salarios dignos, acceso a la educación, la salud y otros servicios básicos, que incluía una campaña nacional para eliminar el analfabetismo, entre otras acciones que transformaron la vida del campo y crearon sólidas bases para desarrollar la agricultura. El papel protagónico del Estado, necesario en ese momento, no dio paso a un proceso que permitiera promover el vínculo entre los trabajadores y los resultados de la producción, en términos de transferirle autonomía a las unidades productivas; tampoco se consolidan las relaciones entre las comunidades y las entidades productivas, con lo que se efectuó lo que González (1999) denominó un desarrollo desde arriba, que no implicaba la gestión de las transformaciones a nivel de territorial y local y reforzó las bases de una visión sectorial altamente centralizada.

Durante los años 60', como resultado de las políticas de la Revolución dirigidas a mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales, se construyen y, en algunos casos, se fusionan pequeños asentamientos rurales hasta entonces dispersos y se crearon comunidades con una infraestructura mínima de servicios básicos y atributos urbanos, que si bien favorecieron a la población rural, también propiciaron la evolución de la población rural que, desde entonces, se fue desprendiendo paulatinamente del arraigo a determinadas costumbres que conformaban su identidad y cultura local, con un desarrollo de patrones cada vez más urbanos. Este hecho fue condicionando la percepción de estilos de vida de manera progresiva, con marcada tendencia urbana y con expectativas de mejores condiciones de vida a partir del consumo. Para finales de los años 60, la producción agrícola enfrenta crecientes dificultades para cubrir las necesidades de fuerza de trabajo, lo que da inicio a un ininterrumpido proceso de mecanización y modernización de la agricultura estatal que, en la década siguiente, adoptará las concepciones tecnológicas de la agricultura convencional.

El Gobierno Cubano concibió el desarrollo del país a partir del tratamiento paralelo de los problemas económicos y sociales y utilizó el concepto de desarrollo integral en los proyectos de desarrollos implementados en esos años, aunque la realidad económica, la sectorialidad y centralización afectaron estos propósitos.

En el periodo de 1959-1963, se transforman radicalmente las relaciones y la estructura agraria nacional. La Revolución emerge como principal garante del desarrollo nacional, con una visión integral de ese desarrollo, que propicia que, a la par de los cambios económicos, se transformen las relaciones sociales de producción, se desarrollen los servicios básicos para los trabajadores del medio rural y se alcance un

pleno acceso al empleo, la educación y la salud pública: las nuevas políticas sociales altamente redistributivas tendrán un fuerte impacto en el tiempo y sentarán las bases de las políticas sociales en la etapa socialista, al transformarse en el eje articulador de lo popular y máxima expresión de la nueva democracia: inclusión social, igualdad de derechos y justicia social. El predominio de la propiedad estatal y el control nacional de los recursos del país garantizan la independencia nacional. Finalmente, como consecuencia de los cambios revolucionarios, Estados Unidos rompe relaciones diplomáticas y de todo tipo con Cuba; desde entonces, el diferendo Cuba-Estados Unidos acompañará a todas las generaciones de cubanos y afectará prácticamente a todas las esferas de la vida social, con expresiones políticas, económicas, militares, etc., como un obstáculo permanente al desarrollo nacional y fuente dedesestabilización.

Desde mediados de los años 60, las autoridades cubanas se empeñan en desarrollar una agricultura intensiva para satisfacer las crecientes demandas de la población, con la adopción fuerte de la agricultura de altos insumos, con el consiguiente uso de productos químicos, introducción acelerada de tecnologías y sistemas de producción a gran escala (Martín, 1999), no siempre bien implementados. En este período, se consolidan los programas iniciados en la etapa anterior, que implicaron una alta concentración de recursos, incluso humanos, en función de elevar los rendimientos agrícolas e incrementar la productividad. Paralelamente a este proceso, se mantuvo la presencia, en el agro cubano, del sector campesino con prácticas productivas tradicionales, aunque también utilizaron tecnologías y prácticas derivadas de la Revolución Verde que, entonces, entraba en auge.

La decisión de construir una sociedad socialista, proclamada en 1963, enfrentó enormes obstáculos de todo tipo. Entre 1963 y 1975, el Gobierno cubano implementa diversas políticas de desarrollo dirigidas a consolidar el poder revolucionario, en el contexto de la Guerra fría y la permanente hostilidad de Estados Unidos, lo que dificulta la conjugación del desarrollo económico y social y la soberanía nacional, con primacía, hasta la actualidad, de la defensa de la independencia y la soberanía nacional sobre las políticas de desarrollo. Esta situación de permanente enfrentamiento y bloqueo a Cuba, por parte de Estados Unidos, reforzará las políticas centralizadoras y le otorga al gobierno central un rol decisivo, en detrimento de los gobiernos provinciales y municipales, lo que favorece la estatalización del sector productivo y transforma al Estado Socialista en garante de todos los procesos.

La acelerada transformación tecnológica que tiene lugar en la agricultura a nivel internacional, caracterizada por la aplicación generalizada de innovaciones: creación y uso de maquinaria agrícola de alto consumo

energético y alta complejidad, que sustituye muchas labores manuales, la quimización de la agricultura, la introducción de nuevas semillas, la alta especialización productiva, los sistemas intensivos de cría y engorde de animales de elevado rendimiento, entre otros cambios, estimularon la transformación de las prácticas agrícolas (Recarey, 2003). Según González *et al.* (2004):

... A partir de los años 60 se desarrolló una revolución tecnológica en el campo de la agricultura, la llamada Revolución Verde que influyó en las estrategias utilizadas para revitalizar el agro cubano. La modernización agrícola acarrió el uso de tecnologías de altos insumos importados de la Unión Soviética. El costo de la técnica agrícola soviética era superior a la media mundial, lo que introdujo un aumento de los costos de producción y en la aceleración de las importaciones de los bienes intermedios, piezas de repuestos y combustibles.

La agricultura para el consumo interno y la exportadora entraron en contradicción, al producirse cierta preferencia por la exportación, lo que provoca una peligrosa contracción del consumo interno. Esta priorización, junto con la caída relativa de los precios externos de los alimentos importados, privilegiaron la importación de alimentos, frente a los de producción nacional. Es pertinente señalar que, en este período, existieron condiciones objetivas que favorecieron la inserción del principal renglón exportable históricamente, el azúcar de caña, en el mercado socialista. En este escenario, influyó también la aplicación de tecnologías y estrategias de cultivo del modelo clásico, expresión del paradigma convencional de agricultura tal y como se desarrolló en EEUU, la ex-URSS y otros países desarrollados (Averhof y Figueroa, 2001). También, por razones objetivas, este fue el camino seguido por Cuba.

La agricultura convencional permitió el desarrollo que las fuerzas productivas requerían en su momento, pero sus impactos negativos son numerosos y considerablemente peligrosos, pues se acentúan la erosión, la compactación, la salinización, el encharcamiento de los suelos y la contaminación ambiental. El paradigma convencional tendió al incremento de los costos en la medida en que el aumento de los insumos y sus precios intentaban contrarrestar la baja fertilidad de los suelos erosionados, así como la pérdida de los controles naturales de las plagas (Funes-Monzote, 2009). Por otra parte, impulsó la dependencia de las importaciones en los países subdesarrollados, entre ellos Cuba, donde, como regla, no se producen maquinarias ni insumos agrícolas. En el plano social, tuvo mucho que ver con el éxodo de los campesinos hacia las ciudades, como consecuencia de la sustitución del trabajo humano por el mecanizado (Averhof y Figueroa, 2001). El incremento de la productividad y el crecimiento, considerados en

principio como positivos, progresistas y universales, rompen con los puntos de equilibrio de la naturaleza, lo que lleva a un deterioro de su capacidad regeneradora y se convierten en agentes de la actual crisis de sustentabilidad.

Durante estos años y hasta 1975, en que se aprueba la nueva Constitución, se instauran los órganos de Gobierno y se delimitan funciones entre el Gobierno Central, las provincias y los municipios, se adopta la nueva División Político Administrativa y se implementa el Sistema de Planificación de la Economía, prevalece la centralización en la gestión del proceso productivo, falta de visión del territorio, la toma de decisiones no colegiadas y la elaboración y planificación de estrategias de desarrollo, desde el nivel central, sin considerar la realidad en que se dan los procesos productivos, entre otros aspectos. Estas tendencias negativas en el desarrollo nacional se discutieron ampliamente durante la década del 70, para alcanzar consenso en la necesidad de realizar cambios y fortalecer el desarrollo de los territorios y de otras actividades económicas, con priorización del mercado interno.

A partir del quinquenio 1986-1990, se trasladó a las Asambleas municipales y provinciales la discusión sobre el plan económico, donde se analizaron problemas de su competencia y se trasladó a los organismos centrales lo que exigía decisiones de otra instancia; no obstante, diversos factores impidieron la integración territorial del Plan económico; entre ellos, sobresale la falta de cooperación entre los organismos de un mismo territorio, lo cual dificultó un mejor aprovechamiento de los recursos y las potencialidades de cada zona; otro factor fue la ausencia de un procedimiento y una organización estable para la elaboración de los planes sobre bases realistas.

Entre 1975 y 1990, el socialismo de planificación central permitió armonizar el desarrollo económico y social del país, el PIB crece anualmente sobre el 4%, se alcanza una mayor equidad en el desarrollo territorial y se crean las condiciones para la expansión productiva; se destaca la formación de recursos humanos calificados y una infraestructura que, aunque insuficiente, alcanza a todo el territorio nacional y logra soportar el desarrollo socioeconómico; sin embargo, subsisten importantes deficiencias en el modelo económico cubano: crecimiento extensivo; bajo aprovechamiento de los recursos de que disponía el país, centrado en el desarrollo agroindustrial para la exportación de materias primas semielaboradas; economía abierta y dependiente de mercado externo; baja productividad y vulnerabilidad ambiental (ciclones, sequías, inundaciones). Además, se producen cambios demográficos, educacionales, creciente urbanización y pleno empleo (marcado por los servicios y no en la esfera productiva), que evidencia avances y acumulación de nuevos problemas económicos y sociales.

No obstante las dificultades antes enumeradas, el crecimiento del PIB, entre 1975-1990, es alto, si se compara con la media de América Latina, y se explica por la expansión de la inversión y producción industrial, el incremento de la producción azucarera, la modernización de la agricultura y la expansión de los servicios y el gasto público, entre otras causas. (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1. América Latina y el Caribe: evolución del Producto Interno Bruto global.

	Tasas anuales de crecimiento							Variación acumulada
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1981-1988
América Latina (excluye Cuba)	-1.2	-2.6	3.7	3.6	3.9	2.5	0.7	11.6
Países export. de petróleo Depetroleo	.0-6	-5.1	2.6	2.3	.0-9	1.5	0-9	6.7
Bolivia	-4.4	-6.5	-0.3	-0.1	.2-9	2.4	2.5	-8.4
Ecuador	1.1	-1.2	4.8	4.8	3.4	-8.7	8.0	-16.0
México	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-4.0	1.4	0.5	7.7
Perú	0.3	-11.8	4.7	2.3	8.9	6.5	-7.5	6.3
Trinidad y Tobago	0.3	-13.6	-4.9	-1.7	3.8	-6.6	-4.0	-30.3
Venezuela	-1.2	-5.5	-1.5	1.3	6.8	3.0	5.0	6.6
Países no export. de petróleo	-1.7	-0.8	4.4	4.5	6.8	3.2	0.6	14.7
Paísesnoexport. depetróleo	1-7	-0.8						
Argentina	-5.8	2.6	2.2	-4.5	5.8	1.6	0.5	-5.3
Barbados	-5.2	0.4	3.6	1.0	5.2	2.2	2.5	7.7
Brasil	0.9	-2.4	5.7	8.4	8.1	2.9	0.0	20.9
Colombia	1.0	1.9	3.8	3.8	5.9	5.4	4.0	31.6
Costa Rica	-7.3	2.7	7.8	0.7	5.3	4.5	3.0	14.6
Cuba *	3.9	4.9	7.2	4.6	1.2	-3.8	2.0	41.1
Chile	-13.1	-0.5	6.0	2.4	5.3	5.4	6.5	16.6
El Salvador	-5.7	0.6	2.3	1.8	0.5	2.7	1.0	-5.7
Guatemala	-3.4	-2.7	0.0	-0.6	0.3	3.1	3.5	1.0
Guyana	-10.8	-9.9	2.2	1.0	0.3	0.7		
Haití	-3.5	0.6	0.4	0.5	0.6	-0.6	-5.0	-9.4
Honduras	-1.8	-0.1	2.4	1.5	2.5	4.2	3.0	13.2
Jamaica	0.0	1.9	-0.8	-5.5	2.5	5.8	3.0	9.4
Nicaragua	-0.8	4.6	-1.6	-4.1	-0.6	1.7	-9.0	-5.1
Panamá	4.9	-0.1	-0.4	4.8	3.5	2.2	-25.0	-9.8
Paraguay	-0.8	-3.0	3.2	4.0	-0.3	4.5	6.0	24.5
República Dominicana	1.3	5.0	0.3	-1.9	3.1	8.0	1.0	22.3
Uruguay	-10.1	-6.0	.1-3	0.2	7.0	5.3	0.0	-4.4

** Estimaciones preliminares sujetas a revisión

* Se refiere al concepto de Producto Social Global.

Tomado de: Cepal. Balance preliminar de la Economía Latinoamericana, 1988. LC/G. 1536. (1998, dic.) Santiago de Chile [17].

Fuente: Cepal: Sobre la base de cifras oficiales.

La consolidación de las relaciones con los países socialistas europeos, en primer lugar con la URSS, permitió contar con los recursos financieros y técnicos para emprender un proceso de modernización en el sector agrícola desde mediados de la década del 60, con la posterior inserción de Cuba en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) en 1972; como miembro pleno y nación más favorecida, junto a Vietnam, tuvo un ascenso en la tecnificación e industrialización de los sistemas agrícolas con altos consumos energéticos.

Cuba implementó, desde el triunfo revolucionario, una política de formación de profesionales, desarrollo de programas de fomento de los principales productos agropecuarios y de promoción de la investigación científica en esta rama, lo que determinó que la Educación Superior Agropecuaria recibiera una atención priorizada (Cornide. et al, 2006). En la actualidad, uno de los retos que enfrenta el sector agropecuario, desde este punto de vista, se asocia a la necesidad de potenciar la presencia de especialistas que ayuden a la implementación de las innovaciones requeridas. Los recursos que el Estado ha invertido en la investigación agrícola no han tenido toda la efectividad esperada en la práctica productiva; este fenómeno no es sólo en Cuba; en América Latina, sólo el 25% de los resultados se introducen debido, entre otras causas, al enfoque reduccionista, por especialidad, y a la poca o nula participación de los productores agrícolas en la concepción y ejecución de los cambios (Rosset, citado por Martín, 1999).

La crisis del sistema de planificación centralizada y los “errores y tendencias negativas” a finales de la década del 80 impactaron en el desarrollo nacional: agotamiento del crecimiento extensivo, caída de la productividad, atraso relativo del modelo tecnológico, insuficiente generación de empleo y un creciente desfase entre las políticas económicas y las políticas sociales, “falta de integralidad”, que acentúan problemas sociales existentes o generan nuevos problemas, sobre todo en servicios para la población, que afectan la equidad de género, la salud pública, la vivienda, la infraestructura urbana, etc. Esta situación, junto a otros factores, evidenció la necesidad de una reestructuración agraria entre los actores del desarrollo a nivel local, con la finalidad de lograr un proceso sustentable y sostenido como alternativa de solución a la crisis agroalimentaria; Cuba emprendió una transformación agrícola nacional, dirigida al amplio uso de prácticas alternativas y a la aplicación de sistemas alimentarios sustentables (Robert, 1999) que, aunque no han resuelto la problemática, han probado que pueden funcionar con un mayor impacto en la seguridad alimentaria de la población, a partir de que se faciliten espacios para la autogestión en el proceso productivo y en la comercialización.

El paradigma de desarrollo agrario y rural expuesto y la influencia de la situación económica internacional apresuraron la introducción de cambios. El comienzo de la crisis económica y agroalimentaria de los años noventa, que constituyó la razón coyuntural, aunado al agotamiento del modelo económico vigente, son como las causas de fondo que demandan la necesidad de la reforma general y de la reforma agraria en particular (Figueroa, 1998).

En ese sentido, es válido señalar que, con el derrumbe del Campo Socialista, el país asumió la reinscripción de sus relaciones económicas internacionales, necesaria para buscar mercados a sus productos y adquirir los insumos para la deteriorada producción agrícola, la industria y los servicios, los alimentos y otros productos esenciales para el adecuado funcionamiento del país.

Con la caída del Campo Socialista y el recrudecimiento del bloqueo de los Estados Unidos, la capacidad de importación, para 1993, se había reducido en casi cuatro veces, en comparación con 1989, con las consiguientes afectaciones para la agricultura. La crisis económica de la década de los noventa, en el caso cubano, puso de manifiesto la necesidad de reestructuración económica, cambios en el modelo de sociedad y en la relación hombre-naturaleza.

Particularmente, al sector agrícola lo afectó severamente la crisis, por las carencias de recursos del llamado “Período Especial en Tiempos de Paz”, que no permitió continuar subsidiando al sector agrícola, el gasto energético y la importación masiva de alimentos, unido a los problemas del modelo de planificación centralizada, basado en la excesiva especialización de la empresa agrícola estatal, caracterizada por el monocultivo y la agroexportación (González, 1999). Se inician varios experimentos, dirigidos a transformar las rígidas y complejas estructuras productivas, para reemplazarlas por estructuras más flexibles y con capacidad de adaptación al cambio, proceso que comienza con la empresa socialista agrícola. Estos cambios posibilitaron una profunda reforma de la tenencia de la tierra que, obligatoriamente, modificó el anterior régimen mixto agrario, en esencia la forma estatal predominante, con lo que se promueven las formas cooperativas, siempre que existieran condiciones para su desarrollo y, subsidiariamente, la entrega de tierras en usufructo a productores privados. El sector cooperativo se había promovido, entre 1976 y 1983, como alternativa socialista a la pequeña producción campesina, con fomento de cooperativas entre campesinos, con un amplio apoyo del Estado. Aunque solo se logró la socialización de algo menos de la mitad de las tierras privadas campesinas, estas cooperativas, llamadas Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), lograron consolidarse a mediados de los años 80

y se toman como referentes en la organización de las nuevas cooperativas en tierras estatales.

La creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, por acuerdo del Buró Político del Partido Comunista de Cuba, forma parte de una transformación de la estructura agraria del país, promovida desde arriba, y en particular del sector estatal de la agricultura cubana. La implementación de las transformaciones se llama a remodelar el régimen de tenencia de la tierra en Cuba y el mecanismo de funcionamiento de la economía agrícola; tenía como objetivos básicos la diversificación de las formas económicas de producción y de los agentes productivos, el redimensionamiento de las entidades productivas, la introducción y generalización de la agricultura de bajos insumos y alta densidad de trabajo, la apertura del mercado y la generación de nuevos incentivos capaces de estabilizar y recapturar la fuerza de trabajo necesaria para este sector (Figueroa, 1998).

El Estado Cubano emprendió la reestructuración del sector agropecuario estatal, que en 1993 tenía la propiedad de casi el 80% de las tierras agrícolas del país, con la intención de alcanzar los objetivos siguientes: reescalar la organización agropecuaria mediante empresas de menores dimensiones; recuperar y elevar la producción agropecuaria; elevar la eficiencia económica hasta alcanzar la rentabilidad del sector; aumentar la autosuficiencia del sector; estabilizar e incrementar la fuerza de trabajo directamente vinculada a la producción; constituir un nuevo modelo de incentivación al trabajo y a la producción, entre otros propósitos de organización institucional y empresarial.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se planteó un conjunto de principios básicos: Lograr la vinculación del hombre al área como forma de estimular su interés por el trabajo y su sentido concreto de responsabilidad personal y colectiva; el autoabastecimiento del colectivo de obreros y su familia con esfuerzo cooperado, así como mejorar progresivamente las condiciones de viviendas y otros aspectos relacionados con la atención al hombre; asociar rigurosamente los ingresos de los trabajadores a la producción alcanzada. Para lograr estos objetivos, se propone desarrollar ampliamente la autonomía de gestión de las cooperativas. Las unidades de producción que se proponen deben administrar sus recursos y lograr autosuficiencia en el orden productivo.

Las Unidades Básicas de Producción Cooperativas (UBPC) se crearon con los colectivos de trabajadores que antes trabajaban en las empresas, a los que se les entrega la tierra en usufructo permanente; reciben los medios de producción y producciones en proceso, que deben liquidar a la empresa en un plazo establecido, para convertirse en propietarios de los medios de producción y producciones en proceso; tienen su

dirección propia, elegida por la Asamblea General de miembros, y tienen autonomía relativa en la gestión de la cooperativa (Deere *et al.*, 1997). Como organización productiva, se asemejan a las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), de origen campesino, pero difieren en los derechos de propiedad y en su origen obrero.

De esta forma, el sector cooperativo se transformó en el más importante y decisivo de la agricultura cubana como alternativa de descentralización. Las UBPC constituyen el núcleo central del sector colectivo-cooperativo, con algo más de 2.7 millones de hectáreas cultivables, para un 40.6% del fondo nacional (Figueroa, 1998, y González, 1999). (Ver Cuadro 2).

Resulta válido referirse a la estructura mixta de tenencia de la tierra, a partir de la reforma, que está vigente hasta el momento. En tal sentido, además de las CPA y las UBPC, aún existen las Empresas Estatales, organizadas en granjas, generalmente con una alta especialización productiva, excesiva centralización y alta dotación técnica. Estas empresas poseen alrededor del 20% de las tierras agrícolas del país (Deere *et al.*, 1997).

Cuadro 2. El modelo agrario cubano en los marcos de la reestructuración económica.

Forma de organización	Porcentaje
Tipo de colectivo-cooperativista	51.8 %
Sector UBPC	40.6 %
Sector CPA	11.2 %
Tipo Estatal	29.8 %
Granjas Militares (autoabastecimiento)	3.2 %
Tipo Campesino-parcelero	15.2 %
Total	100.0%

Fuente: Figueroa (1998).

El cambio estructural responde a la profunda crisis económica y a la estrategia de salida de la crisis que apuesta por la disminución del peso de la agroindustria azucarera en la economía nacional y por invertir los escasos excedentes en sectores más dinámicos y con mayor capacidad de inserción internacional, como el turismo y la biotecnología. En este contexto de transformaciones, se reconoce la necesidad de transformación de las prácticas agrícolas convencionales e incentivar la implementación de prácticas productivas alternativas que demanden menos energía, utilización del potencial productivo a pequeña escala y la diversificación productiva.

Desde el punto de vista organizativo, también se desarrollaron estrategias para contribuir a favor de este proceso, al propiciar acciones que coadyuvaron a la descentralización y la gestión local tanto de recursos como de la toma de decisiones, acciones impulsadas por algunas instituciones académicas y otras vinculadas a la ciencia y la tecnología, en los entornos donde se desempeñan. A pesar de las pretensiones y los avances expuestos, aún los procesos, en la generalidad de los casos, se centralizan para facilitar los incrementos productivos que se necesitan. Unido a ello, la escasez de insumos justifica la necesidad de potenciar las iniciativas locales para el desarrollo agropecuario y para la articulación de los diferentes actores; lo esencial aquí es estimular la participación en la proyección y la implementación de acciones.

Descentralización, territorio y desarrollo local

La implementación de políticas descentralizadoras tiene antecedentes que datan de 1959, sin que hubiera cristalizado una estrategia descentralizadora integrada a cambios profundos en el funcionamiento del Estado y la sociedad; más bien, responden a situaciones concretas y coyunturas temporales.

Experiencias descentralizadoras, a partir del 1959, son:

- Zonas de Desarrollo Agrario. (Inicio de los 60).
- Fines de la década del 60, comienza la regionalización del país.
- En 1975 y 1976, se establece una nueva división político-administrativa y la creación del Poder Popular a nivel nacional, provincial y local, y se crean nuevas provincias a partir de la regionalización anterior.
- A partir del 75-76, se descentralizan determinados servicios de salud, educación, servicios comunitarios y cultura. La actividad productiva continúa centralizada y sectorializada.
- En la década del 90, se profundizan algunos procesos de descentralización, como salud y defensa. (Guerra de todo el pueblo y MTT).
- Comienzan procesos de innovadores de descentralización a lo largo de la década de los 90, relacionados con la solución de problemas vitales de los pueblos y comunidades, ante la ruptura de atención y transferencia de recursos centrales.
- Se crean los Consejos Populares a nivel municipal.
- Se inicia el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), auspiciado por el Gobierno de Cuba y el PNUD.
- En el 2010, se asume el desarrollo local como complemento del desarrollo nacional. Se inician nuevos procesos de descentralización. El intento descentralizador más importante se desarrolló entre

1975 y 1976, en que se crean los Órganos del Poder Popular, se delimitan las funciones del gobierno municipal, provincial y nacional, se reorganiza la división político-administrativa del país y se institucionaliza el Estado Socialista. La complejidad del contexto en que se desarrolla la experiencia socialista cubana y la tendencia a la verticalidad, sectorialización de la vida económica y centralización de las decisiones y de los recursos, no permitieron avanzar hacia formas más avanzadas de descentralización y democratización de la toma de decisiones en los niveles más bajos de gobierno: la provincia y el municipio.

El gobierno cubano, desde la década del 70 del siglo pasado, ha tenido como estrategia alcanzar una distribución más equitativa de bienes y servicios entre toda la población y eso incluía, obviamente, su dimensión territorial, el desarrollo de la infraestructura productiva, la creación de servicios educacionales y de salud en todo el territorio nacional, superar las desigualdades e inequidades territoriales. Sin embargo, al no partir del potencial local y transferir autonomía a las autoridades y sociedades locales, no se ha permitido alcanzar los objetivos propuestos. El objetivo último debe ser construir ámbitos territoriales en los cuales los ciudadanos puedan realizar plenamente todas sus potencialidades personales y colectivas (González y de Cambra, 2004).

Una de las estrategias implementadas por la Revolución fue la creación del Instituto de Planificación Física, cuya función fue la planificación del desarrollo territorial, urbano e industrial. Como objetivo, tuvo la extensión del desarrollo económico a las diferentes zonas del país, con la ubicación espacial de los planes, con vistas a darle un carácter planificado y científico a la toma de decisiones y, también, para superar las desigualdades territoriales y las existentes entre campo y ciudad (CIEM, 1997). Pueden identificarse cuatro programas que han jugado un papel determinante en la conformación del interés por el espacio territorial-local: la transformación de la producción agropecuaria, la industrialización, la distribución territorial de los servicios sociales y la constitución de los Órganos del Poder Popular en los límites de una nueva División Política Administrativa, que significó "...la intención de la descentralización en todas sus instancias del aparato estatal, la concentración de la mayoría absoluta de las actividades económicas y sociales bajo la administración de las instancias inferiores del aparato estatal, es decir de las instancias municipales". (R. Castro, 1974).

En los últimos veinte años, el esfuerzo del Estado y del Gobierno ha ido en pos del fortalecimiento de estos eslabones territoriales, al desarrollarse, en particular, el nivel provincial en las ramas industriales y de los servicios superiores y el nivel municipal en la prestación de los servicios intermedios y básicos. En este sentido, el V Congreso del Partido Comunista de Cuba

acordó, en la “Resolución sobre los Lineamientos del Desarrollo Económico y Social”, que la economía territorial deberá asumir un papel cada vez más activo en la búsqueda e instrumentación de soluciones relacionadas con el desarrollo local, en particular a partir de los recursos, la cultura y la tradición de cada territorio. De igual forma, complementará las actividades nacionales sobre la base de las mismas premisas.

Estas políticas, a pesar de sus limitaciones, permitieron la implementación de estrategias descentralizadas, a nivel de territorio y municipio, como ocurrió en zonas rurales y en el sector agropecuario; al respecto, Nova (2008) sostiene que alrededor del 20,2% del PIB de la nación depende de forma directa o indirecta de la actividad agropecuaria, aún en las actuales condiciones deprimidas de la producción agrícola y ganadera. De ahí que, en la actualidad, se den pasos oportunos para otorgarle al territorio (al municipio) el papel que le corresponde en la toma de decisiones, sobre todo a los productores. A tales efectos, se crearon las Delegaciones Agropecuarias Municipales, cuya finalidad es la gestión a nivel territorial de la producción agropecuaria, con énfasis, a este nivel, en la garantía de seguridad alimentaria.

Esta transformación no se da espontáneamente; se debe facilitar la operatividad en la gestión a nivel local, fundamentalmente en relación con lo económico-productivo, los servicios básicos y lo identitario. La creación de los Consejos Populares, la más reciente y descentralizada forma de gestión y control de la actividad estatal en el territorio, constituye un órgano de Poder Popular local, de carácter representativo, al interior de las demarcaciones municipales, que apoya a la Asamblea Municipal del Poder Popular en el ejercicio de sus atribuciones, con el propósito de acercar a la población a los procesos de gestión. Esta estructura quedó respaldada, en el año 2000, por la Ley 91 de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba.

Otros cambios que contribuyen al mayor protagonismo de los gobiernos locales son: la reorganización de la agricultura, con la creación de unidades de producción cooperadas dotadas de amplio margen de autonomía operativa; la apertura de los mercados agrarios locales, la incorporación de ciertas actividades de servicio y artesanales, el fomento de industrias locales de pequeña escala, la implantación progresiva del sistema tributario y la descentralización fiscal, la introducción de tecnologías alternativas para la reducción del gasto energético y material, la gestión ambiental, el fortalecimiento de la administración municipal, entre otras, que son objetivos estratégicos de desarrollo que encuentran en los territorios ya estructurados las mejores condiciones para su materialización.

En el caso cubano, los estudios realizados, relacionados con la perspectiva del desarrollo local, comienzan a partir de los años noventa. Al respecto, Espina (2006) sostiene que la crisis y la reforma de los noventa hicieron emerger con gran fuerza la relevancia del escenario territorial-local como espacio de heterogenización social, de expresión de desventajas y desigualdades, de toma de decisiones estratégicas e innovación a partir de las condiciones locales.

Para la implementación del desarrollo económico local, en el caso cubano, se deben considerar premisas básicas para su éxito, según sostiene Hernández (2004), entre ellas: la ruptura radical con la postura paternalista del nivel nacional de gobierno; la explotación máxima de las capacidades internas, promoción del 'desarrollo endógeno' a partir del uso de las potencialidades de las instituciones locales, los recursos físicos del área y el capital humano disponible; la planificación interna de la economía local, el asumir que una correcta comprensión de los problemas y estrategias no pueden elaborarla entidades externas a la localidad; el salto desde lo local a lo internacional, con sobrepaso del nivel nacional; apoyar la idea de la apertura del sistema socioeconómico de la localidad, mediante el vínculo directo con actores y mercados internacionales y acompañamiento del Estado central como garante; el establecimiento como prioridades económicas de aquellas que atañen a los beneficiarios directos, al considerar la discusión y re-evaluación por los actores locales de las estrategias nacionales; la reducción de la intervención gubernamental y la inserción de nuevos actores no estatales; en este caso, la función del Estado debe ser de facilitador, al crear un ambiente adecuado para que los roles, estrictamente económicos vinculados con las localidades, se les delegasen. La territorialidad, en la reforma cubana, se presenta como la posibilidad de un desarrollo local, con matices no liberales, de un diseño centrado en la equidad como derecho de la ciudadanía y como eje articulador de la política social.

Para Espina (2006), el diseño de estas políticas debe enfatizar en la descentralización administrativa, la participación comunitaria mediante proyectos locales de transformación, la diversificación de los agentes económicos y la economía mixta y cooperativa, pero con mantenimiento de la hegemonía de la propiedad estatal y el reforzamiento de los programas sociales con base en los servicios públicos comunitarios. Este análisis enfatiza en que la perspectiva del desarrollo local asume la idea del territorio como factor estratégico y se integra a la concepción de desarrollo del país, donde el Estado conserva su capacidad redistributiva y de control sobre la economía, que le permite atenuar desventajas, atender situaciones extremas y estimular opciones innovadoras.

La perspectiva del Desarrollo Local, en Cuba, desde la visión expuesta, permite comprender la importancia del municipio como nivel básico para la toma de decisiones, visualiza la necesidad de articular actores y acciones desde una perspectiva descentralizada y diversa, al tiempo que reconoce la heterogeneidad a nivel local. Por otra parte, puede dar cuenta de la importancia y el aporte que pueden generarle al territorio las entidades productivas de mayor peso económico y establece pautas para el reconocimiento del papel del gobierno como actor clave en la gestión del desarrollo local, en la generación de estrategias e innovaciones que disminuyan la carga del Estado en la solución de las problemáticas a este nivel; también, permite valorar cómo el sector agrícola puede dinamizar las economías locales y la influencia de la articulación de la estructura agraria a otros sectores y al gobierno local, en la garantía y seguridad alimentaria del municipio.

Los aspectos jurídicos también han evolucionado en estos años. La Constitución de la República de Cuba reconoce que las Administraciones Locales, constituidas en las Asambleas, dirigen las entidades económicas, de producción y servicios de subordinación local; para ello, se apoyan en los Consejos Populares y en la iniciativa y amplia participación de la población. La Ley 59 del Código Civil cubano, en el Capítulo XII, referido a los órganos locales del Poder Popular, recoge, en su Artículo 103, que a las Asambleas del Poder Popular, en los límites de sus respectivas demarcaciones, se las inviste de la más alta autoridad para el ejercicio de sus funciones estatales, para lo cual ejercen gobierno.

Los Consejos Populares deben coordinar las acciones de las entidades existentes en su radio de acción, promueven la cooperación entre ellas y ejercen el control y la fiscalización de sus actividades, en cumplimiento de las funciones reglamentadas. El surgimiento de los Consejos Populares, en Cuba, permitió contemplar los eslabones de gobierno desde la localidad hasta el gobierno central, con delimitación de sus funciones y al acercar la toma de decisiones a los ciudadanos.

Entre las funciones y tareas a desarrollar se destacan (Portal, 2003): el funcionamiento, desarrollo y perfeccionamiento de las comunidades; la coordinación e integración de las actividades, esfuerzos y recursos de los diferentes organismos, organizaciones e instituciones de la zona, en el logro de los objetivos más importantes para la localidad y el país, lo que permite una mayor coherencia en sus acciones, que contribuye a potenciar los resultados sobre la base del incremento de la efectividad; la solución de problemas concretos de las localidades, el mejoramiento de las condiciones materiales de vida y la creación, en sentido general, de mejores condiciones para la satisfacción de la población y de las familias; el mejor funcionamiento de los núcleos familiares y la formación y

desarrollo de la personalidad de sus integrantes; el perfeccionamiento de la democracia, lo que permite una participación más directa de la población en la toma de decisiones y en la fiscalización y control de la actividad de las entidades estatales, así como un mejor conocimiento, por parte del gobierno, de las preocupaciones, intereses, necesidades e inquietudes de los pobladores, a través de sus representantes directos (los delegados de las circunscripciones y los dirigentes de las organizaciones de masas que forman parte del Consejo); la amplia contribución (basada en este último aspecto) para el perfeccionamiento del Estado; las limitaciones en el proceso descrito pueden producirse de la misma manera, pero, en un sentido inverso, el Consejo Popular puede no funcionar adecuadamente, no cumplir con sus objetivos y funciones y no generar los efectos positivos referidos, por lo que puede, incluso, generar efectos negativos. Según Portal (2003):

Los resultados de la actividad del Consejo Popular, tanto positivos como negativos, pueden diferenciar a un Consejo de otro, puesto que tienen esencialmente un fundamento subjetivo, debido al factor humano, a la calidad de las personas que los integran, pero desde el punto de vista objetivo, de las condiciones y recursos materiales de que disponen, no existen diferencias entre ellos; las diferencias las determinan la exigencia por el funcionamiento adecuado, y la eficiencia de las entidades locales y la capacidad de coordinación entre ellas. Dichos factores subjetivos se resumen en dos grupos: uno corresponde a las funciones del presidente, y el otro se refiere al Consejo como un todo.

Los nuevos roles del municipio

A partir de la reestructuración económica, al iniciar el Período Especial, se experimenta en el país la innovación local por iniciativa propia, ante la caída del Campo Socialista y el colapso de la planificación nacional. En este contexto, se realizan notables cambios en la estructura agraria nacional, a partir la creación de las UBPC, la reestructuración agroindustrial azucarera, entre otros aspectos, para garantizar la soberanía alimentaria en el nuevo contexto, tanto externo como interno.

A este proceso lo acompañó un gradual cambio de paradigma, con la presencia de la agricultura orgánica, la agroecológica, la convencional y la mixta, donde se privilegia la combinación en los sistemas productivos. Con la entrega de tierras, iniciada desde 1993 con la creación de las UBPC, se contribuyó a la ampliación de la producción local de alimentos por vía de la parcela. En esta etapa, gana espacio la propuesta de desarrollar la agricultura urbana, con la finalidad de garantizar alimentos frescos, básicamente hortalizas y condimentos, para la población local, mejorar la calidad de la alimentación sin importar insumos y estimular el consumo

nacional; esta propuesta también incluyó la producción de arroz popular y de frutas con los productores parceleros. A partir de entonces, se ha desarrollado un amplio movimiento productivo, que ha perfeccionado su trabajo y se ha expandido a todo el país, para convertirse en una alternativa real de producción de alimentos sanos en las localidades.

Posteriormente, se introduce el concepto de agricultura suburbana; Cruz y Sánchez (2001) sostienen que constituye una visión territorial, municipalizada, de abastecimiento de diversos productos agropecuarios de producción local, lo que sustituye importaciones, emplea básicamente insumos nacionales y preferentemente locales, con el paradigma orgánico, agroecológico o mixto, que explota ganadería o agricultura o la combinación de ambas como vía de garantía de insumos.

Al proceso anterior le sigue la municipalización de la agricultura, que se materializa a partir de la creación de las delegaciones municipales y la entrega de tierras, amparada en la Ley 259, que autoriza la entrega de tierra estatales ociosas en concepto de usufructo a personas naturales o jurídicas, para utilizarse en forma racional y sostenible, de conformidad con la aptitud de uso del suelo para la producción agropecuaria. El usufructo concedido es por un término de hasta diez años y podrá prorrogarse sucesivamente por términos de hasta diez años, para las personas naturales y por el término de veinticinco años para las personas jurídicas, lo que podrá ser prorrogable por otros veinticinco años. Este usufructo concedido es a título personal, independientemente de que otros familiares o personas se incorporen al trabajo de la tierra.

Las direcciones municipales participan en la planificación de las necesidades locales, provinciales y nacionales, que combinan nuevas formas de planificación con las viejas formas, con la presencia de balance local (para el autoabastecimiento a nivel territorial) y el balance provincial o nacional (para el consumo en la provincia o la nación). En este escenario, el municipio asume un nuevo rol: en el reparto de tierras, en la planificación de las producciones agropecuarias locales, en el control y supervisión de los mercados locales y en la descentralización de la política de precios a nivel local. El Gobierno Municipal y Provincial fijan las tarifas de acuerdo a las condiciones del mercado y flexibilizan más el sistema. Por otra parte, hay una diversificación de los productores, predominan las formas cooperativas y privadas con presencia de un mayor número de parceleros, se amplía el movimiento de agricultura urbana y hay una incipiente industrialización de la producción local, en circunstancias en que hay excedentes significativos y se da una valorización de la producción local.

La comercialización se realiza de manera diversificada, con el control estatal sobre la producción y con la transformación del papel de la

empresa estatal agropecuaria en empresas de servicios técnicos. En este proceso, está pendiente la creación de mercados territoriales de insumos para la agricultura, la flexibilidad en el empleo de fuerza de trabajo contratada en la agricultura campesina y cooperativa y se introduce el impuesto al ingreso monetario.

Un nuevo modelo, de producción-comercialización y consumo de productos agrícolas, se está gestando con la participación de los gobiernos provinciales y municipales y una intencionalidad de adaptar la agricultura cubana a las condiciones existentes en los diferentes territorios del país; sustituir importaciones, propiciar el autoabastecimiento y la seguridad agroalimentaria a nivel territorial y la búsqueda de nuevas formas de realización de la producción, con mayor participación del mercado y compromiso social, o sea, una combinación de mercado y compromiso social de los productores para proveer alimentos a instituciones educacionales, de salud, sistema de Bienestar Social, entre otros.

El nuevo siglo

En el contexto externo: el escenario internacional cambiante. La crisis del modelo o de las políticas neoliberales y la reconstrucción de relaciones hegemónicas a nivel internacional. La creciente multipolaridad. A partir del 17 de diciembre de 2015, con el relanzamiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos, comienza un largo proceso de normalización de las relaciones entre ambos países y de desmontaje del bloqueo económico, comercial y financiero ejercido por el Gobierno de Estados Unidos por más de 50 años. Si se tiene en cuenta que el bloqueo impuesto a Cuba por Estados Unidos es el principal obstáculo para el desarrollo nacional, se puede esperar que los procesos en marcha en Cuba se refuercen y alcancen los objetivos propuestos.

En el contexto interno: la complejidad de la sociedad cubana actual y los problemas acumulados, que se expresan en contradicciones como: Desarrollo económico vs. Desarrollo Social. Crecer y repartir equitativamente o repartir equitativamente sin crecimiento económico; la imagen “ideologizada” de la sociedad cubana que no permite desentrañar sus complejidades, deficiencias y cambios necesarios. ¿Qué es lo esencial, qué es lo rescatable y qué debe cambiar y qué queremos cambiar?.

Los procesos en marcha

1. **Reestructurar la economía, el modelo y la gestión y las prácticas. Descentralización y desconcentración del Estado.** La necesaria tensión entre políticas centralizadoras y descentralizadoras. Construir un Estado sólido en el orden institucional.
2. **La nueva territorialidad del desarrollo y las desigualdades territoriales. Viejas y nuevas desigualdades en el desarrollo territorial.** Por ejemplo, la inversión productiva y de infraestructura en el Oriente, entre la costa sur y la costa norte; entre las zonas montañosas y el llano; entre el centro y la periferia de las grandes ciudades cubanas. Migración y pérdida de recursos potenciales. Se requiere articular las regiones de desarrollo emergente con las regiones más deprimidas y desarrollar la producción nacional y el mercado nacional. (Desarrollo territorial, local y descentralización, con elevación del papel y la autoridad de los Gobiernos Locales).
3. **Superar la dualidad monetaria.** Diseñar políticas de desarrollo económico y social convergentes que conduzcan a mediano plazo a este fin. La supresión de la dualidad monetaria no es una medida técnica; ello implicaría una mirada más realista hacia las políticas de desarrollo económico y social y sentaría las bases para la eficiencia económica, la adecuada retribución al trabajo, la redistribución de la riqueza nacional y dar cuenta objetivamente del bienestar individual, familiar y nacional. (El fin de las gratuidades).
4. **El reto demográfico**, que tiene diversas expresiones, todas de una enorme complejidad y cuyas tendencias no cambiaran a corto plazo, aun con políticas más eficientes.
5. **El reto de la inserción internacional de Cuba a nivel económico y político**, que permita superar la vulnerabilidad actual y crear las condiciones que admitan que el potencial humano desarrollado por Cuba en 50 años de transformaciones revolucionarias desarrolle toda su capacidad creadora.
6. **Profundizar la Reforma de la Agricultura Cubana iniciada en 1993**, vía la desestatalización del sector productivo, **al priorizar a los productores cooperativos y los productores individuales (privados)**. (Reforma de precios, de mercados de insumos y de financiamiento). **Municipalización y agricultura suburbana.** ¿Qué se necesita en la agricultura cubana?, ¿cuál es el actor social-actor productivo-forma organizativa, etc., elegida? Y las redes de integración local y territorial. Sembrar alimentos y sembrar

familias. ¿Cuáles son las reglas hacia el futuro en términos de incentivos económicos y sociales y el estatuto jurídico de las tierras en usufructo?

7. **La nueva agricultura.** Culminación del proceso de desestatalización. El regreso a la mediana y pequeña explotación agraria. Agroecológica, agricultura orgánica y nuevas prácticas productivas. Biotecnología: biofármacos, abonos orgánicos y tratamiento de los residuales. De la agricultura altamente especializada de monocultivo al policultivo y la integración ganadería-agricultura. La agroindustria como remanente de la revolución verde.
8. El reto democrático: Más control social, más participación y más democracia socialista.
9. **Los nuevos actores agrarios: cooperativistas de origen asalariado; cooperativistas de origen campesino; pequeños productores campesinos, nuevos campesinos y la empresa estatal.** La agricultura abarca menos del 20% de las tierras y el proceso de reducción continúa. Formas cooperativas y privadas alrededor del 80%. Formación de un mercado de productos agrícolas no estatal. La nueva agricultura urbana y suburbana.
10. Medio ambiente y agricultura, una tensión hacia el futuro.
11. Reinserción internacional y producción nacional de alimentos y soberanía agroalimentaria.

Las políticas sociales como “integradoras de lo nacional” y conformadoras del imaginario social, del ideal socio-político y la identidad nacional. Los cimientos socio-políticos del socialismo cubano.

Reflexión final

La centralidad del Estado cubano continúa y se aprecia la relación centralización-descentralización en coexistencia y en permanente tensión; también, el desarrollo local dentro de una concepción y un contexto nacional e internacional íntimamente vinculado.

En la actualidad, afloran diversas contradicciones a partir de que se identifica un período de despliegue del modelo y su ajuste. Se comienzan a producir sobreproducciones en determinados productos y territorios que no pueden aprovecharse, como sucede con las frutas. El sistema de acopio y transporte está en plena experimentación y se producen colap-

sos frecuentes por falta de transporte; no está resuelto el mercado de insumos; también, los sistemas de estimulación y las tarifas vigentes deben cambiarse.

Existe un escaso desarrollo de la agroindustria en el espacio municipal, se refiere a la mini y micro industria de transformación.

No se ha definido claramente el modelo tecnológico, aunque en la actualidad prevalece el mixto. El modelo tecnológico, la experimentación, la innovación y la formación de profesionales en la agricultura debe dirigirse a potenciar la pequeña producción y las cooperativas; o sea, se debe ajustar el modelo de formación profesional hacia el trabajo en el ámbito de las fincas campesinas, sistemas productivos integrales con lógicas agroecológicas y de utilización de bajos insumos, para encontrar el justo acomodo a las condiciones cubanas.

La relación municipio-provincia-nación, en cuanto a un modelo agro-productivo y de desarrollo rural, también debe permitir acomodar las necesidades de las demandas locales a las condiciones del país. El modelo de desarrollo rural y agrario cubano se abre a la experimentación y al cambio, pero aún se encuentra en su etapa de despegue.

Las transformaciones en el sector agropecuario, hasta el momento, se desarrollan hacia una agricultura diversificada, dirigida en lo fundamental a cubrir necesidades agroalimentarias nacionales y el turismo internacional creciente.

El nuevo modelo combina agricultura de altos insumos con agricultura agroecológica y orgánica en una fase avanzada de desarrollo de la infraestructura productiva que garantiza su sostenibilidad, una creciente transformación de las prácticas agrícolas y un desarrollo científico-técnico nacional que garantiza su desarrollo perspectivo; además, la revitalización y actualización de prácticas agrícolas tradicionales de origen campesino.

La reinserción internacional debe centrarse en otros sectores económicos; la agricultura solo tendrá una importancia relativa en renglones tradicionales, como el tabaco y la caña de azúcar y sus derivados, lo que incluye la producción de alcoholes.

El éxito del modelo actual, más racional en todos los órdenes, dependerá de la evolución económica de los próximos años y de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos.

Referencias bibliográficas

Averhoff, A. y Figueroa, V. (2001). Sostenibilidad y desarrollo. Su viabilidad en el modelo agropecuario. In: *Participación y desarrollo agrícola en Cuba* (1-25). La Habana: Universidad de La Habana.

- Casares, J.; Arca, J. C. (2002). Gestión estratégica de la sostenibilidad en el ámbito local: la agenda 21 local. Departamento de Ingeniería Química, Facultad de Química, Universidad de Santiago de Compostela. *Revista Gallega de Economía*. 11(2):1-18.
- Castro, R. (1974). Discurso pronunciado en la creación de los Órganos del Poder Popular. Matanzas.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM). (1997). *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba* (1-23). La Habana: Editorial Caguayo.
- Cornide, M. T. (2006). *Las investigaciones agropecuarias en Cuba cien años después*. La Habana: Ed. Científico-Técnica.
- Cruz, M. C. y Sánchez, R. (2001). *Agricultura y ciudad. Una clave para la sustentabilidad*. La Habana: Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre.
- Deere, C. D.; González, E. y Pérez, N. (1997). La agricultura cubana en el 'Período Especial en Tiempo de Paz'. In: E. González Mastrapa (comp.). *Sociología y Sociedad en el contexto de la reestructuración internacional* (126-149). La Habana: Universidad de La Habana.
- Dourojeanni, A. (2000). *Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable*. Santiago de Chile: Cepal/División de Recursos Naturales e Infraestructura. Serie Manuales, No. 10.
- Espina, M. (2001). Territorialización de las desigualdades y desarrollo local. Reflexiones a partir de la reforma económica cubana. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Ong's, Gobernanza y Desarrollo en América Latina y el Caribe"; Montevideo. 19 p.
- Espina, M. (2006). Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial. In: *Desarrollo local en Cuba* (46-63). La Habana: Editorial Academia.
- Figueras, D.; Donéztevez, G. y Fajardo, L. (1998). Política agraria en Cuba. Economía campesina y cultura del trabajo campesino. In: *Campesinado y participación social* (39-52). La Habana: Universidad de La Habana.
- Figuroa, V. M. (1998). El nuevo modelo agrario en Cuba bajo los marcos de la reforma económica. In: *UBPC, desarrollo rural y participación* (1-45). La Habana: Universidad de La Habana.
- Funes-Monzote, F. (2009). *Agricultura con futuro. La alternativa agroecológica para Cuba*. Matanzas: Estación Experimental Indio Hatuey/Universidad de Matanzas. 176 p.
- González, A.; Fernández, P.; Bu, A.; Polanco, C.; Aguilar, R.; Dresdner, J. y Taisin, R. (2004). *La ganadería en Cuba: desempeño y desafíos*. La Habana: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- González, E. (1999). Las Cooperativas Cubanas como economía local y fuentes de empleo. La Habana: Departamento de Sociología/Universidad de la Habana 21 p.
- González, E. (2006). El capital social del campesino tabacalero cubano. *Revista Catauro*. Fundación Fernando Ortiz, La Habana.

- González, E. y Cambra, J. de (2004). Desarrollo humano, cultura y participación: Notas para el debate. In: C. Linares, P. E. Morales y Y. Rivero (comps.) *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano* (51-70). La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello.
- Guzón, A. (2006). Estrategias municipales para el desarrollo. In: *Desarrollo local en Cuba* (64-90). La Habana: Editorial Academia.
- Hernández, A. (2004). Neoliberalismo y localismo, ¿una asociación posible de desmentir? In: C. Linares, P. E. Morales y Y. Rivero (comps.) *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano* (71-85). La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello.
- Asamblea Nacional del Poder Popular (2000). Ley 91. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2000, jul.). (6). Edición Extraordinaria.
- Asamblea Nacional del Poder Popular (2000). Ley 59 del Código Civil. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Capítulo XII.
- Llano, E. (1985). La reforma agraria cubana. In: I. Menéndez. *Clases sociales y desarrollo rural* (121-160). México: Editorial Nueva Imagen.
- Marquetti, H. 2006. Cuba: Dilemas de la reestructuración de la industria azucarera. In: M. Márquez (Ed.). *Reconversión Industrial y agrícola en el marco del Desarrollo Humano Local* (221-233). La Habana: Universidad de Holguín/HEGOA/Universitas-Cuba.
- Martín Posada, L. (1999). Cambio tecnológico en la agricultura cubana. In: *Cambios Tecnológicos, Sustentabilidad y Participación*. La Habana: Equipo de Estudios Rurales/Universidad de la Habana. 274 p.
- Menéndez, I. (1985). *Clases sociales y desarrollo rural*. México: Ceestem/Editorial Nueva Imagen. 288 p.
- Molina Molina, E. (2007). *El pensamiento económico de la nación cubana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales. 267p.
- Pérez, N.; González, E. y García, M. (Comps.). (1999). *Cambios tecnológicos, sustentabilidad y participación*. La Habana: Departamento de Sociología/Universidad de La Habana. 273 p.
- Pino Santos, O. (1973). *El asalto a Cuba por la oligarquía financiera yanqui* (139-162; 176-178). La Habana: Casa de las Américas.
- Portal, R. (2003). *Comunicación y Sociedad. Selección de lecturas*. La Habana: Ed. Félix Valera. 178 p.
- Partido Comunista de Cuba (2001). *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. La Habana: PCC.
- Recarey, M. (2003). De la extensión rural al desarrollo sustentable. In: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). *Con las metas claras* (204-212). Buenos Aires: Ediciones INTA.

- Regalado, A. (1979). *Las luchas campesinas en Cuba*. La Habana: Editora Política. 220 p.
- Robert, M. 1999. "La agricultura cubana: ¿Un modelo para el próximo siglo?". In: Delgado Díaz, C. J. *Cuba Verde. En busca de un modelo para la sustentabilidad en el siglo XXI* (100-112). La Habana: Editorial José Martí.
- Rodríguez, C. R. (1979). *Cuba en el tránsito al socialismo, 1959-1963*. La Habana: Editora Política
- Valdés Paz, J. 2003. *Procesos Agrarios en Cuba: 1959-1995*. La Habana: Edit. Félix Varela. 252 p.