

# La reestructuración del modelo cubano de seguridad alimentaria y el papel del territorio

MARGARITA GARCÍA RABELO\*

Este trabajo examina analíticamente el agotamiento del modelo de seguridad alimentaria empleado históricamente en Cuba, así como las distorsiones que introduce en variables micro- y macroeconómicas que, en este análisis, son la «disponibilidad agregada», los «problemas de acceso de personas y familias», el «sistema alimentario» y la «política alimentaria». Pese a que la seguridad alimentaria de la población continúa siendo un objetivo socioeconómico y estratégico de primer orden, se argumenta sobre la posibilidad de reestructurar dicho modelo sobre una concepción diferente de «política económica», cuyo punto de partida radica en un enfoque renovado de la administración de los recursos, así como del papel de los territorios.

**PALABRAS CLAVES:** política de desarrollo regional; economía urbana, regional y local; política agraria, política alimentaria, economía cubana

*This work examines the depletion of the food protection pattern historically used in Cuba, as well as the distortions it sets into micro as well as macroeconomic variables. Variables in the present analysis are «aggregate availability», and those «persons and families market access», «food system» and «food policy». In spite of the fact that that population's food protection continues to be a main socio-economic and strategic goal, it is argued that such model should be re-structured on the grounds of a different conception of «food policy», being its starting point a renewed focus of resources administrations, as well as the roles of the territories.*

**KEY WORDS:** regional development policy; regional, urban and rural analysis; agricultural policy, food policy, Cuban economic.

\* Doctora en Ciencias Económicas, Departamento de Desarrollo Económico, Universidad de La Habana. Contacto: margarita@fec.uh.cu.

## Introducción

La seguridad alimentaria constituye hoy un tema de sumo interés en el ámbito mundial. La Organización de Naciones Unidas (ONU) afirma que, en la actualidad, más de 960 millones de personas padecen de hambre en el mundo, a pesar de que la humanidad ha creado vastos conocimientos y medios técnicos que posibilitan satisfacer las necesidades de los habitantes del planeta. Esta contradicción ha generado no pocos debates en torno a los caminos para revertir la situación actual.

Tales debates tienen singular significación para Cuba, dada la importancia que históricamente se le ha otorgado a la realización efectiva de la seguridad alimentaria de la población, a los cambios en el entorno internacional en que se tiene que desenvolver la economía cubana, así como a las transformaciones de la política económica que se han iniciado.

El presente trabajo tiene como objetivo una descripción de los pilares básicos del modelo de la seguridad alimentaria aplicado en Cuba a lo largo del periodo revolucionario, y pretende argumentar su agotamiento y proponer su reestructuración.

### 1. El tema de la seguridad alimentaria en el ámbito internacional

Los problemas de seguridad alimentaria en el mundo han sido objeto de preocupación por parte de los organismos internacionales, en especial la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, en inglés), desde hace varias décadas. Hasta mediados de los años setenta del pasado siglo prevaleció el reconocimiento de la alimentación como un derecho humano y, consecuentemente, la exigencia hacia los Estados de garantizar su realización por medio de la política económica. En el escenario de la crisis alimentaria de 1972 a 1974, que hizo pensar en una escasez a escala planetaria, se acuñó el concepto de «seguridad alimentaria nacional» (SAN), entendido como la disponibilidad en todo momento de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos.

A través del estudio de diferentes hambrunas del siglo pasado, Amartya Sen<sup>1</sup> (1981) dedujo que estas no suelen deberse a una escasez de suministros, sino a la pérdida repentina de «titularidades» por parte de los sectores más vulnerables, hasta un nivel por debajo del necesario para lograr satisfacer sus necesidades nutricionales. Por «titularidades al alimento», Sen definió las capacidades o recursos de una familia o individuo para acceder al mismo de forma legal: produciéndolo,

<sup>1</sup> Premio Nobel de Economía por sus contribuciones en los estudios sobre el desarrollo, elaboró la Teoría de las Titularidades al Alimento, que fue recogida en su obra *Poverty and Famines*.

comprándolo o recibéndolo como donación del Estado o la comunidad. Las titularidades están determinadas por las propiedades poseídas, las relaciones de intercambio en el mercado –niveles de precios y salarios– y el nivel de protección social existente.

La teoría de Amartya Sen provocó un vuelco en el tratamiento de la seguridad alimentaria en el ámbito mundial. La VIII Reunión Ministerial del Consejo Mundial de la Alimentación (COMA), en 1982, adoptó resoluciones que convocaban a preservar la seguridad alimentaria para las personas, trascendiendo así el plano del análisis nacional para privilegiar el de la familia y cada individuo.

La actual definición de la SAN, acordada durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en 1996, es heredera de todas las discusiones anteriormente reseñadas: «se dice que existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana» (Windfurd y Jonsen, 2005, p. 23). De acuerdo con esto, la inseguridad alimentaria sobreviene cuando, por diversas razones, el ser humano ingiere menos alimentos de lo que su naturaleza le exige y, como resultado, deja de crecer, de desarrollarse, enferma o muere.

### Marco analítico sobre la SAN

A los efectos del diseño de la política capaz de dar respuesta a la SAN, resulta útil el marco analítico elaborado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2003), cuyos componentes aparecen resumidos en la figura 1:

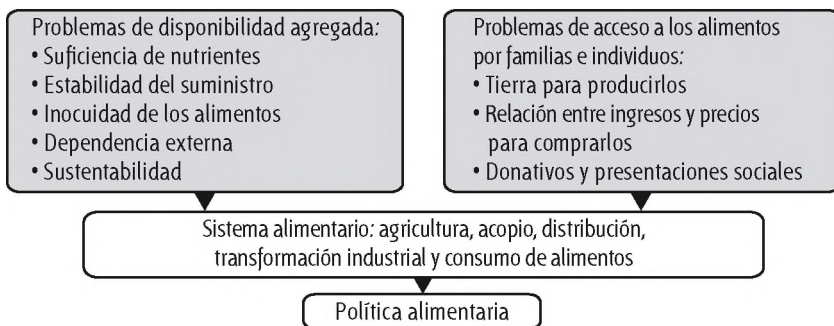


Figura 1. Marco analítico de la SAN.  
Fuente: Elaboración propia.

El primer grupo de problemas en materia de seguridad alimentaria tiene que ver con la disponibilidad agregada, ya sea de carácter coyuntural o

estructural, en dependencia de su grado de permanencia en el tiempo. El segundo grupo, el de los problemas de acceso, ya sea de las familias o los individuos, se relaciona con los activos que estos poseen y les permite acceder a los alimentos. Al igual que en el primer grupo, este puede tener un carácter coyuntural –el desempleo transitorio, por ejemplo– o estructural, en caso de una brecha persistente entre las necesidades alimentarias básicas y los ingresos disponibles.

El novedoso concepto de «sistema alimentario» abarca el conjunto de las relaciones socioeconómicas y técnico-productivas que inciden de modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios; de modo que echa atrás la tendencia a identificar la política alimentaria con la agrícola, y está orientado a evaluar el grado de coherencia en el comportamiento de los diferentes agentes que tributan al objetivo de la política alimentaria.

Finalmente, la política alimentaria abarca todas las áreas de intervención relacionadas con el sistema alimentario y también la ayuda internacional. Su finalidad es contribuir a enfrentar los problemas de disponibilidad agregada y también los de acceso, para aquellos que no pueden expresar sus necesidades alimentarias como demandas de mercado. Se despliega en los niveles micro-, meso- y macroeconómico, además de poseer nexos con la política social.

### SAN y política económica

A pesar de que la inseguridad alimentaria global afecta en la actualidad a más de 960 millones de personas (*Declaración de Madrid*, 2009) y que la erradicación del hambre ocupa, por derecho propio, el primer lugar entre los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, aprobados en el año 2000, en las políticas económicas, para dar cumplimiento a tales objetivos, se ha reducido la cuestión a elevar los niveles de crecimiento económico en los países más pobres –a la vez los más endeudados–, mediante el fomento de las exportaciones. En la práctica, estas recomendaciones inducen el tránsito hacia un modelo de agricultura competitiva, especializada, de altos insumos y productividad superior, de modo que la realización de los objetivos, en materia de seguridad alimentaria, queda subordinada a la aplicación de una política de liberalización y apertura.

La experiencia haitiana, entre otras, pone en tela de juicio tales recetas. En nombre del esperado «crecimiento económico», se implementaron políticas económicas neoliberales que redujeron significativamente los aranceles a la importación de alimentos. La producción nacional de

arroz, componente básico de la dieta popular, que en 1981 alcanzó unas 124 000 toneladas, para el año 2002 se había reducido a solo 72 000 toneladas. En tanto, las importaciones de este cereal, provenientes de Estados Unidos, se elevaron rápidamente entre 1980 y 2004, de 15 000 toneladas a alrededor de 350 000. Impactos similares se dieron en la producción avícola, lo cual provocó el cierre de las mayores empresas nacionales dedicadas a esa actividad. Contrario a lo anunciado, en el propio periodo, las exportaciones de productos agropecuarios como café, cacao y mango tuvieron un comportamiento inestable y tendieron a descender. La destrucción de la producción campesina que proporcionaba sustento a la mayor parte de la población intensificó la emigración de habitantes de las zonas rurales hacia la ciudad de Puerto Príncipe y también hacia Santo Domingo. Haití es el país de América Latina con la mayor proporción de personas subnutridas, estimada en alrededor del 47 % de la población (Brene, 2007).

Los enfoques sobre los problemas de la inseguridad alimentaria en los países subdesarrollados se inclinan a mezclar los factores estructurales con otros de carácter coyuntural. Se omite la presencia de un régimen de propiedad de la tierra que concentra enormes extensiones potencialmente cultivables e impide el acceso de muchas personas a ese recurso básico; se alude a factores de índole interna de estos países, pero no se reconoce la acción de factores externos a los países subdesarrollados y que dimanen del sistema económico imperante en el ámbito mundial y de las reglas del juego impuestas en el comercio y la economía globales. Poco se reflexiona sobre la capacidad de respuesta social, técnica y económica de los países subdesarrollados para hacer frente a las crisis climáticas. El hambre crónica y la emergencia alimentaria actúan realmente de forma sinérgica, de modo que resulta casi imposible diferenciar la «subalimentación episódica» de aquella de índole «estructural».

### Soberanía alimentaria

El concepto «soberanía alimentaria» (SOBAL) surge al calor del debate sobre la desigual desregulación de los mercados nacionales e internacionales, la falta de control sobre las grandes empresas transnacionales que operan en el campo de los alimentos y el debilitamiento del apoyo de los Estados nacionales a la producción campesina. Este concepto defiende el derecho de las comunidades, los países o las uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, y hace énfasis en la adopción de políticas de acceso a la tierra y al crédito para los pequeños agricultores; la recuperación de la dimensión ecológica de la agricultura; el fortalecimiento de los mercados internos, locales y

regionales. De igual modo, se pronuncia en contra de las reglas comerciales internacionales vigentes y de las políticas de subsidios a la agricultura aplicadas por los países más ricos.

Presentado en el Fórum de Organizaciones No Gubernamentales, en noviembre de 1996, en Roma, el principio de soberanía alimentaria se ha convertido en un punto de referencia para discursos sobre cuestiones alimentarias, especialmente entre los movimientos sociales alrededor del mundo, y ha comenzado a ser reconocido por algunas agencias de la ONU.

## 2. Rasgos básicos del modelo de seguridad alimentaria prevalente en Cuba hasta 1989

La Revolución Cubana, desde sus inicios, puso en práctica un concepto del «desarrollo» con marcado acento humanista, con la convicción de que enfrentar las condiciones específicas del subdesarrollo exigía la adopción de una estrategia coherente y simultánea de acciones en el campo del desarrollo económico y social, especialmente para elevar los niveles de educación y salud de la población, servicios que, en lo adelante, se reconocieron y legitimaron como derechos de todos los ciudadanos, tanto hombres como mujeres.

Los pilares básicos del modelo de seguridad alimentaria que se fue configurando y que prevalecía a fines de los años ochenta, pueden delinearse como sigue:

- La satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de la población, que devino en objetivo prioritario de la política social, incluidos los requerimientos nutricionales específicos de determinados sectores.
- La producción estatal agropecuaria e industrial alimentaria como el principal oferente de alimentos a la población.
- La dirección planificada de la alimentación –privada y pública– de la población, a través del método de «balances nacionales»<sup>1</sup> y su correspondiente compatibilización por provincias.
- Un sistema alimentario altamente heterogéneo, en cuanto a su organización económica, desarrollo técnico-productivo y objetivos. Junto a la mayoritaria presencia de empresas esta-

<sup>1</sup> Los productos objeto de balances nacionales son: arroz, frijoles, harina de trigo, productos cárnicos y lácteos, grasas, soya y materias primas para la producción de piensos. Otros productos, como las viandas, son objeto de balances por parte del Ministerio de Agricultura (MINAGRI).

tales, coexistía la producción campesina de pequeña escala y dispersa, organizada mayormente en forma cooperativa. La mayor parte de la tierra agrícola continuaba dedicada al cultivo de la caña de azúcar, fuente principal de ingresos del país e importante fuente calórica de la ingesta diaria.<sup>2</sup>

- La importación planificada de elevados volúmenes de alimentos –en respuesta a las insuficiencias de la producción nacional– que provenían en su mayoría del campo socialista, aprovechando las ventajas del modelo de comercio exterior vigente. Los datos disponibles indican que, respecto al periodo precedente, continuó creciendo el componente importado de la ingesta diaria, hasta situarse en un rango del 53 % al 56 % (Nova, 2006, p. 181).
- El racionamiento alimentario en calidad de instrumento de planificación de la disponibilidad agregada y su comercialización, con el fin de lograr la estabilidad de la distribución de alimentos a la población, tanto en términos de volúmenes como de precios y, a la vez, como un poderoso medio para la administración familiar.
- Una gastronomía estatal poco desarrollada, con precios regulados y estables.
- Un espacio residual y variable del papel del mercado para el acceso de la población a los alimentos.

En la figura 2 se sintetizan los rasgos enunciados anteriormente:

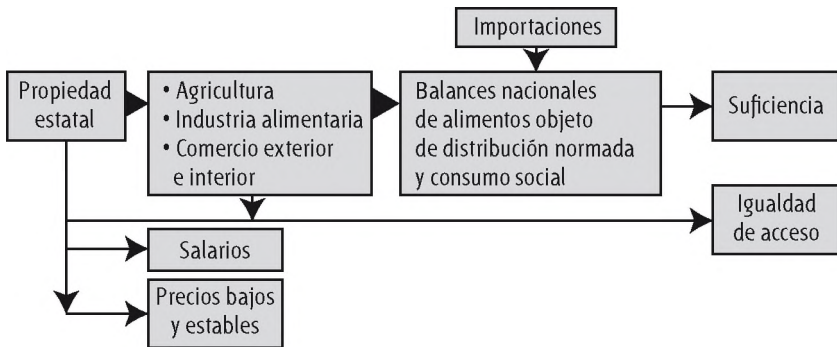


Figura 2  
Fuente: Elaboración propia.

<sup>2</sup> Una hectárea de tierra dedicada al cultivo de la caña de azúcar proporcionaba al país ingresos netos muy superiores respecto a los que resultarían de destinarse a otras producciones agropecuarias, sobre todo bajo los términos del comercio exterior pactados con la URSS, cuyos costos de producción de azúcar a partir de remolacha resultaban mucho más elevados.

En resumen, el modelo de seguridad alimentaria históricamente configurado, que prevaleció en Cuba hasta 1989, estuvo orientado a garantizar la disponibilidad agregada, en términos de suficiencia y estabilidad del suministro básico, y comparado favorablemente con las recomendaciones internacionales –gráfico 1–. En la práctica, funcionó con una relativa independencia respecto de los resultados productivos del sector agropecuario y permitió que se mantuvieran salarios relativamente bajos en todos los sectores, confiriendo un acento igualitarista a la distribución del producto social. Por esa razón, los datos que más abajo se ilustran no constituyen un simple promedio estadístico, sino un reflejo bastante cercano de la ingesta real.

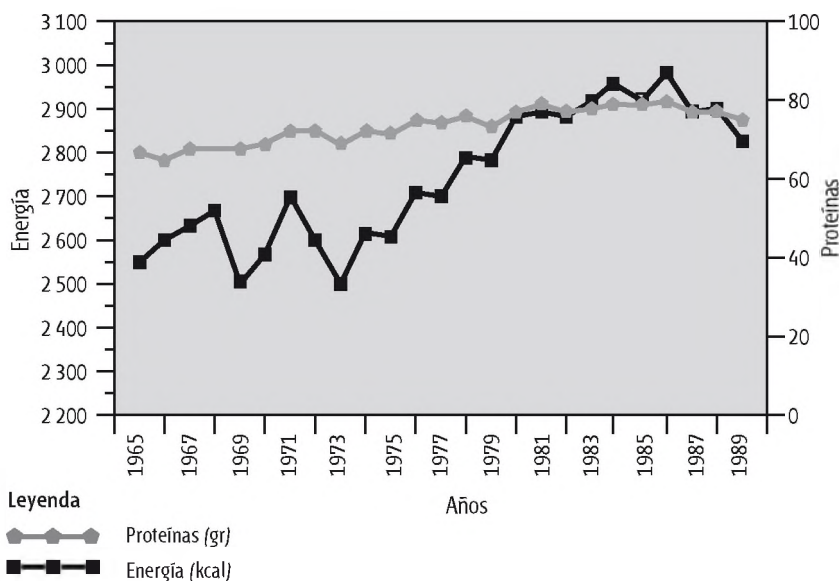


Gráfico 1. Consumo promedio diario de nutrientes en Cuba (1965-1989).

Fuente: Nova (2006, p. 195).

### 3. El agotamiento del modelo de seguridad alimentaria vigente en Cuba de 1990 hasta la fecha

#### Problemas de disponibilidad agregada

El derrumbe del campo socialista dio lugar a la brusca ruptura del modelo de comercio exterior cubano, que provocó un abrupto deterioro en los niveles de importaciones e impactó negativamente a la producción agropecuaria y, consecuentemente, en los problemas relacionados con la disponibilidad de alimentos, como se verificará a continuación.



a. Suficiencia: el gráfico 2 revela el brusco y agudo declive de los niveles de suficiencia –particularmente en el caso de las grasas– a inicios de los años noventa, así como su posterior recuperación,<sup>3</sup> aunque se impone continuar mejorando la estructura.

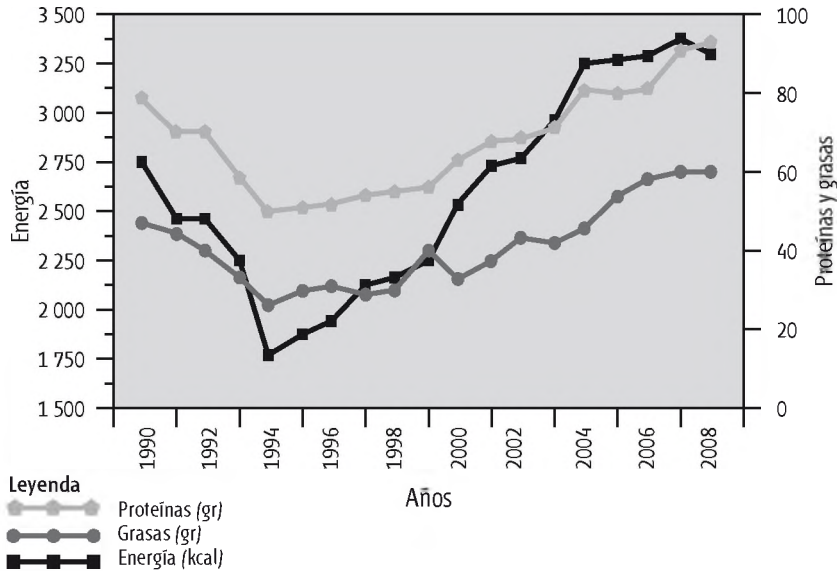


Gráfico 2. Consumo promedio diario de nutrientes por persona en Cuba (1989-2008),<sup>4</sup> Fuente: Nova (2006).

b. Estabilidad: durante este periodo se diversificaron los canales de suministro a la población. Se mantuvieron con ofertas muy deprimidas el racionamiento, los comedores obreros y escolares, así como el consumo social. Comenzaron a funcionar las TRD y el MLA, se estimuló la producción con destino al autoconsumo en las entidades del sector agropecuario y de las Fuerzas Armadas. Más tarde, se introdujo con creciente éxito la agricultura urbana.

c. Autonomía alimentaria nacional: en condiciones de una producción agropecuaria nacional fuertemente deprimida, y a medida que

<sup>3</sup> El Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos de Cuba propone un nivel de consumo promedio diario de calorías en el orden de las 2 400 kilocalorías; de proteínas en 72 gramos y grasas en 75 gramos

<sup>4</sup> El cálculo de la ingesta se realiza por la ONE, teniendo en cuenta todos los canales de distribución existentes nacionalmente, incluidas las ventas en las tiendas recaudadoras de divisas (TRD) y el mercado libre campesino (MLA), y excluyendo el consumo del sector turístico.

la economía se iba recuperando, a causa, entre otras actividades, del turismo internacional, creció la dependencia externa alimentaria. En el año 2007, las importaciones aportaron alrededor del 50 % del total de alimentos consumidos en ese año (Departamento Agropecuario, 2007, p. 3), a pesar de corresponder a producciones susceptibles de lograrse en el país, por ejemplo: arroz, leche y frijoles.

Sin que implicara el levantamiento del bloqueo comercial y financiero impuesto a Cuba, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos autorizó en el año 2001 las ventas de alimentos a Cuba, actividad que ha continuado hasta el presente, y que ha llegado a situar a ese país entre los principales mercados de importación de alimentos. Las restricciones cada vez mayores para acceder a este mercado aconsejan manejar estos vínculos con criterios de seguridad nacional y no hacerlos depender del frío cálculo de ventajas competitivas.

El monto de las importaciones de alimentos y de insumos –incluidos los combustibles– para la producción agropecuaria está gravitando negativamente sobre la balanza comercial del país. En los años 2005 y 2006, por cada unidad monetaria ingresada por concepto de exportaciones de bienes, tuvieron que destinarse 0,93 unidades y 0,68 unidades, respectivamente, a financiar las importaciones totales agroindustriales (Departamento Agropecuario, 2007, p. 3).

La balanza comercial agropecuaria llegó a presentar en el 2009 un desbalance externo del orden de los 1 300 MMD: por cada unidad de ingreso por concepto de «exportaciones», el sector dedicaba 3 unidades a las importaciones (Departamento Agropecuario, 2007, p. 3). Se evidenció el significativo espacio que existía para una política económica, orientada en particular hacia la sustitución de importaciones de alimentos: arroz, leche, carnes, entre otros.

- d. Sustentabilidad de los recursos naturales: durante los años 1998 y 1999, el Instituto de Planificación Física (IPF), con el apoyo del PMA, llevó a cabo un estudio sobre las 5 provincias más orientales del país, que se publicó bajo el nombre de «Análisis y cartografía de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Cuba». Sus resultados permitieron identificar a 33 municipios como muy vulnerables, 11 como vulnerables y 10 como poco vulnerables, de modo que el 61 % de los municipios examinados se ubicó en el peor escenario.

Los elementos de mayor incidencia entre los municipios más vulnerables fueron: la combinación de factores de riesgo relativos a la sequía y a las inundaciones; bajos niveles de agroproductividad de los suelos en la región; elevada irregularidad del relieve en las zonas montañosas, que les proporciona una capacidad de respuesta bastante débil; baja disponibilidad de superficie de cultivos alimentarios por habitante, por estar comprometida con la producción de azúcar, destinada a la exportación; menor disponibilidad del volumen de recursos hídricos y una relativamente reducida superficie en riego, en los cultivos alimentarios; sobredimensionamiento poblacional relativo de algunos municipios. A raíz del estudio, se establecieron asignaciones prioritarias de alimentos a los habitantes de estas provincias, entre otras decisiones. El análisis sustenta el planteamiento general de que:

Vulnerabilidad = Riesgo + Capacidad de respuesta

El concepto «capacidad de respuesta» se define como «el nivel de recursos que posee el territorio y [las] habilidades de que dispone la población para enfrentar procesos que atentan contra la seguridad alimentaria» (PMA e IPF, 2001, pp. 3-7) .

Por concentrarse en las regiones más vulnerables del país, este estudio constituye un aviso sobre la presencia de importantes diferencias en términos de «riesgos» y también de capacidad de respuesta de los distintos territorios, fenómenos difíciles de integrar en un modelo de planificación centralizada. Por su naturaleza, estos factores deben ser identificados y tenidos en cuenta «desde abajo», por aquellos que están más cercanos a los problemas y a sus posibles soluciones, amén de responder por todo ello.

### Problemas de acceso

En el ámbito del acceso a los alimentos ha cambiado significativamente el cuadro de igualdad que prevalecía hasta 1989. A pesar de los esfuerzos realizados por mantener el suministro por la vía del racionamiento —los comedores obreros y el consumo social, entre otras acciones—, el proceso de «dolarización» parcial de la economía cubana, la elevada tasa de cambio que predomina y la segmentación de los mercados establecen una diferencia significativa en la distribución de los ingresos, por lo que la ingesta promedio diaria ha perdido la uniformidad distributiva de antes.

Esta es una de las razones principales que dieron pie a investigaciones en torno a la población en riesgo de pobreza y debates acerca de la segmentación de los mercados por monedas y agentes.<sup>5</sup> Se ha estimado que los altos precios que prevalecen en el MLA, unidos al resto de los gastos en alimentos, ocupan más del 70 % de los ingresos familiares (Nova, 2006, p. 308). Esta proporción, que resulta nociva socialmente, en especial para las capas de ingresos más bajos, constituye una amenaza para los valores que sostiene el proyecto socialista cubano y hace proliferar fenómenos de corrupción y actividades delictivas.

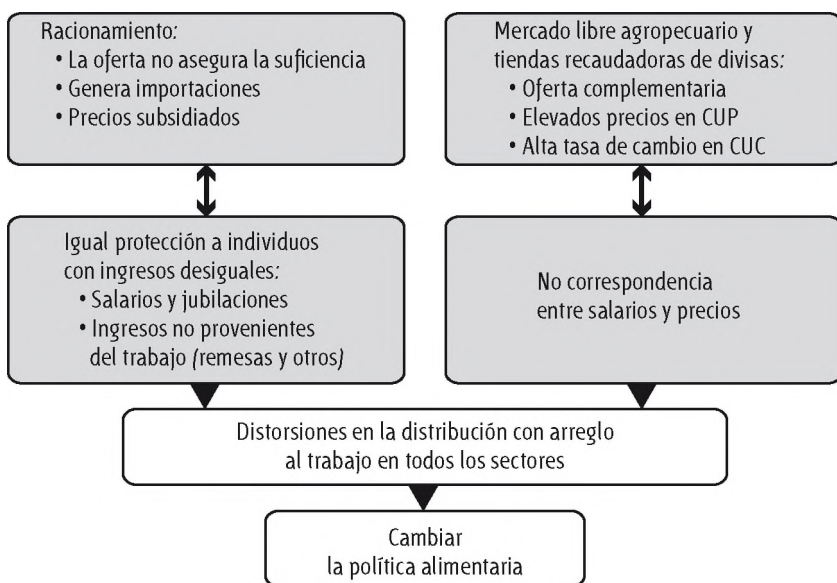


Figura 3. Manifestaciones en la esfera de la circulación del agotamiento del modelo de seguridad alimentaria.

Fuente: Elaboración propia.

## El sistema alimentario

La crisis desencadenada tras el derrumbe del campo socialista impactó de forma negativa al sistema alimentario. Decrecieron abruptamente los suministros vitales para la producción agropecuaria, caracterizada hasta entonces por un alto grado de mecanización y, en general, un consumo elevado de fertilizantes, pesticidas y piensos, entre otros

<sup>5</sup> Angela Ferriol, Investigadora Titular del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), desde mediados de los años noventa, comenzó a alertar sobre esta problemática, con un enfoque propositivo.

insumos. Disminuyeron las inversiones estatales y se inició un proceso de descapitalización del sector agropecuario y obsolescencia de su equipamiento, que aún no se ha revertido. A fines de la década de los ochenta, anualmente se invertían más de 900 millones de pesos en el sector agropecuario y, en 1989, el monto de inversiones ascendió a 1 005 millones. A partir de ese momento, fue disminuyendo de forma gradual hasta alcanzar niveles inferiores a los 200 millones y, solo en el año 2006, rebasó esa suma, alcanzando apenas 263 millones. Consecuentemente, la producción bruta agropecuaria que, a fines de los años ochenta, era del orden de los 6 000 millones, comenzó a descender abruptamente. En el año más crítico –1994– ascendió a poco más de 2 000 millones.

Otro tanto ocurrió en la industria procesadora de materias primas agropecuarias. Para el año 2009, se estimaba que el aprovechamiento de la capacidad instalada en la agroindustria no rebasaba el 50 % (Departamento Agropecuario, 2007, p. 1). También empeoraron las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores de ambos sectores, estimulando procesos migratorios desde las áreas rurales hacia las urbanas.

El sector agropecuario se vio conminado a transitar hacia un nuevo modelo técnico-productivo, a tono con la reducción significativa de los recursos económicos, en el que se privilegia la tracción animal y la introducción de modernas tecnologías agroecológicas. Paralelamente, se operó una transformación socioeconómica en este sector, y que consistió en el afianzamiento del liderazgo de las formas cooperativas y, en sentido general, de las formas no estatales de producción agropecuaria. Si en 1963 el 60 % de la superficie agrícola era operada por grandes empresas estatales de una extensión media de 5 000 hectáreas, a fines de la década pasada apenas eran del 30 % al 35 % y la tendencia a la baja se mantenía, de modo que las formas no estatales han pasado a cargar sobre sí el peso fundamental de la producción agropecuaria.

Las restricciones de recursos materiales y humanos dieron lugar a una elevada proporción de tierra agrícola mal aprovechada, principalmente en el sector estatal. Datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) publicados en 2007 arrojaron que la superficie cultivada representaba apenas el 45,1 % de la superficie agrícola total y que el índice de ociosidad ascendía al 18,6 % (p. 4). Atendiendo a las formas de propiedad existentes, el índice de aprovechamiento alcanzaba niveles del 29,2 % en empresas estatales; 48,6 % para las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC); 52,1 % en las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) y 65,2 % en las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS), lo que indica que los dos últimos hacen una mejor utilización del

suelo, empleando prácticas agrícolas más intensivas, como la rotación y diversificación de los cultivos. Los productores privados (CPA y CCS) han demostrado una mayor capacidad de respuesta a las señales del mercado, a juzgar por los índices antes mostrados, pero existen reservas aún. Además, el número de cooperativistas descendió, entre 1996 y 2007, en un 14 % y el periodo que media entre el año 2002 y 2007 reveló también una reducción del 8 % en el número de trabajadores ocupados en el sector (ONE, 2008).

En ese mismo año, la disponibilidad de tierra por habitante registró que, de un total de 0,59 hectárea de «tierra agrícola por habitante», solo 0,27 estaba cultivada. Cálculos realizados arrojan que solo 0,11 hectárea se destinaban a la alimentación de la población, mientras que el resto se dedicaba a cultivos de exportación, cifras que contrastan desfavorablemente con datos de otros países, donde la porción destinada a producir alimentos se sitúa en el rango de 0,30 a 0,40 hectárea (ONE, 2008, p. 3). La decisión adoptada a mediados de la década, de transferir a la producción de alimentos una parte significativa de las tierras destinadas al cultivo de la caña de azúcar, ha estado orientada a contribuir favorablemente en tal dirección, al igual que el proceso de entrega de tierras a aquellos dispuestos a trabajarla.

Por otra parte, comenzó a hacerse visible la presencia de vacíos en el sistema alimentario. No están convenientemente articuladas las cadenas productivas que inciden de modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios.

#### 4. La política alimentaria y el papel del territorio

La experiencia socialista cubana no es la única que ha tropezado con los conflictos de una agricultura centralizada y formas socialistas de producción en cuanto a propósitos, pero que, de hecho, poco contribuían a la elevación del bienestar material de su población.

La seguridad alimentaria no puede definirse en la transgresión de los límites de la equidad que la sociedad socialista objetivamente puede alcanzar, ni entrapar al país por el camino del endeudamiento externo, sino que debe contribuir a afirmar de manera definitiva el ascenso de la productividad del mismo y la distribución con arreglo al trabajo, así como a liberar tensiones del clima laboral y elevar la eficiencia general.

Para ello, será necesario crear las condiciones idóneas para que los individuos satisfagan de forma gradual sus necesidades alimentarias, fundamentalmente a través de los ingresos que provienen de su participación en el trabajo socialmente útil y, a la vez, focalizar quiénes son los

ciudadanos que no pueden expresar esas necesidades como demanda de mercado, en razón de sus bajos ingresos o que, por otros objetivos sociales, requieren protección directa, mediante prestaciones económicas. Las partidas que hoy se dedican a subsidiar los precios de los alimentos, deben utilizarse en función de lo anterior y para respaldar incrementos salariales, sobre la base de una estricta correlación entre estos y los resultados del trabajo.

El punto de partida de la reestructuración del modelo de seguridad alimentaria está en la economía real y, más concretamente, en el territorio. Los principales ejes de transformación del modelo agrícola, desde una perspectiva local, pueden resumirse como sigue:

1. Balances alimentarios de «abajo hacia arriba»: la planificación nacional impone una lógica global en la determinación de prioridades, asignación de recursos y mecanismos de regulación que no necesariamente resultan coincidentes con la lógica de las situaciones que se presentan a nivel local en cuanto a problemas, recursos disponibles o capacidad de respuesta (González, 2009). Cada territorio debe elaborar su propio balance alimentario contentivo también de otras demandas, como es el caso del turismo; además, beneficiarse económicamente de los ingresos por exportaciones de origen agropecuario, pues de ahí pudieran derivarse otras opciones. El balance alimentario no tendrá pretensiones de autarquía, sino que deberá acompañarse de conciliaciones con los municipios vecinos, a fin de articular una complementariedad beneficiosa para las partes. El balance nacional tendría que ocuparse de los desequilibrios no solubles en las instancias inferiores. El tema del balance alimentario de la capital, por su complejidad, rebasa las posibilidades del presente trabajo.
2. Transformaciones en el ambiente regulatorio e institucional: se debe privilegiar la organización en cadenas productivas territoriales; crear el mercado de insumos para que los productores agropecuarios los adquieran en correspondencia con sus necesidades, apoyados por mecanismos crediticios; descentralizar la formación de precios para los insumos y la producción; permitir que cada municipio disponga de parte de los ingresos tributarios generados en este; ampliar el diapasón de las formas cooperativas y el trabajo por cuenta propia, de modo que se adentren en actividades de suministro, prestación de servicios técnicos a las cooperativas y la comercialización de la producción del territorio, entre otros; explorar la posibilidad de que instituciones no banca-

- rias puedan ofrecer servicios financieros a este sector, a partir de aportes efectuados por los propios productores locales; fomentar la minindustria como eslabón de producción, por contribuir a la satisfacción de las necesidades de muchas comunidades; ahorrar gastos por concepto de transportación; aprovechar al máximo la producción en etapas de «picos» de cosecha; y elevar los ingresos de los cooperativistas y la generación de empleo en zonas rurales.
3. Fortalecer las vías de capacitación técnica y profesional: hasta ahora, ha prevalecido la mentalidad de solicitar a las instancias superiores una solución para problemas propios. La IDML como forma de planificación por proyectos, en cambio, requiere adiestramiento para preparar los estudios de factibilidad y control en su ejecución. Por otra parte, la entrega de tierras a nuevos productores, mediante el Decreto Ley N.º 259 de 2008, crea la necesidad de que los mecanismos de asistencia técnica y capacitación lleguen a todos ellos.

Todos los elementos de la propuesta presentada están orientados a fortalecer las relaciones horizontales entre los agentes económicos del territorio, a fin de que la producción agropecuaria se organice como una cadena productiva local y, siempre que sea posible, se cierre la cadena de valor en el municipio, de modo que todos los actores involucrados tributen a los objetivos trazados y participen de los beneficios económicos y sociales derivados del sistema. La perspectiva local no solo permite potenciar la iniciativa y responsabilidad de los territorios, sino también elevar la eficiencia de la producción nacional, hacer más racional la industria alimentaria, reducir los gastos de combustible para la transportación –el famoso «cruceito» criticado por el compañero Raúl–, entre otros males que hoy afectan la disponibilidad de alimentos.

### A manera de conclusiones

La experiencia cubana constituye una muestra de esfuerzo sistemático por garantizar el derecho a los alimentos básicos para todos los ciudadanos, aun en los momentos más difíciles. La seguridad alimentaria seguirá siendo una prioridad del proyecto socialista cubano, pero el modelo históricamente empleado para su realización práctica en Cuba –altamente centralizado y con un marcado protagonismo de la producción agroalimentaria estatal, precios subsidiados y racionamiento alimentario– provoca desestímulos entre los productores agropecuarios –organizados bajo formas cooperativas–, gravita negativamente sobre el presupuesto del Estado y distorsiona la distribución con arreglo al trabajo.



La reestructuración del modelo cubano de seguridad alimentaria tendría que seguir un rumbo diferente al sugerido en otras latitudes, en las que, invocando la prioridad de las exportaciones del sector agropecuario, se introdujo la producción intensiva de cultivos de exportación, lo cual arruinó a la pequeña producción campesina y terminó dejando sin sustento a sectores muy humildes de la población. Por razones económicas y de seguridad nacional, el país no puede entramparse en una elevada dependencia alimentaria externa y tiene todo el derecho a proyectar una soberanía alimentaria, que parta del análisis a fondo de las potencialidades y vulnerabilidades de los diferentes territorios.

La seguridad alimentaria cubana de estos tiempos requiere valorar de forma conjunta los aspectos de la disponibilidad agregada y los relativos al acceso. Al mismo tiempo, es preciso adoptar un enfoque que trascienda la política agrícola y sea capaz de integrar a todos los componentes del sistema alimentario del país, tanto el sector agropecuario propiamente, como la infraestructura técnica y material que lo sustenta: la industria de transformación de los productos agropecuarios, el acopio, la comercialización y el consumo de alimentos.

La nueva política alimentaria tiene que afincarse en una producción agropecuaria sustentable, de menor escala que antes, pero tecnológicamente moderna y que adopte las formas socioeconómicas que aprovechen, en mayor medida, los factores de producción. En función de este, es necesario el diseño de un modelo de gestión, descentralizado y flexible, que eleve de forma significativa la respuesta productiva de todos los sujetos de la producción.

Este proceso de descentralización, que convierte al autoabastecimiento municipal en componente básico de la seguridad alimentaria, por su novedad, trascendencia y complejidad tendrá que ser objeto de seguimiento. Su alcance rebasa los marcos de la política alimentaria, para dar pie a nuevas formas de dirección y participación de los territorios en la democracia socialista. En este sentido, no podemos asumir que las expectativas son homogéneas dentro de cada territorio. Al idealizar lo «local», la descentralización puede terminar en una fragmentación político-administrativa que debilite al proyecto socialista. Hay que prepararse en ambos sentidos.

La historia del proceso revolucionario cubano revela que el desarrollo integral es un propósito que constantemente debe ser confirmado por la práctica, corregido y perfeccionado. En la actualidad, es necesario crear condiciones para que las necesidades alimentarias de los individuos se expresen como demandas de mercado, a través de los ingresos provenientes de su participación en el trabajo socialmente útil; y proteger

económicamente solo en caso de excepción. Una seguridad alimentaria a expensas del endeudamiento externo, y de los que sí trabajan y se esfuerzan, no es sinónimo de equidad.

## Bibliografía

- ANAP (2010): «Dictamen de la Comisión N.º 1: Producción y Economía. Congreso de la ANAP», en *Trabajadores*, 17 de mayo, La Habana, pp. 9-10.
- BU, A. (2010): *Elaboración de modelos de gestión financieros para la sustitución de importaciones de alimentos*, INIE, La Habana.
- BRENE, I. (2007): «Inseguridad Alimentaria en Haití», Tesis de Diploma, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- CASTRO, R. (2007): «Discurso pronunciado el 26 de julio de 2007 en Camagüey, en el Acto Central en Conmemoración del 54 Aniversario del Asalto a los Cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes», en *Granma*, La Habana, 27 de julio, <<http://www.granma.cu>>, fecha de consulta: 24 de noviembre de 2009.
- \_\_\_\_\_ (2009): «Discurso pronunciado en el Acto Central en Conmemoración del 56 Aniversario del Asalto a los Cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes», en *Granma*, 27 de julio, <<http://www.granma.cu>>, fecha de consulta: 24 de noviembre de 2009.
- \_\_\_\_\_ (2009): «Discurso pronunciado en el III Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular», en *Granma*, La Habana, 2 de agosto, <<http://www.granma.cu>>, fecha de consulta: 24 de noviembre de 2009.
- CRUZ, J. (1997) «Un nuevo tipo de cooperativas agrícolas: de suministro», en *Economía y Desarrollo*, n.º 2, La Habana, pp. 139-155.
- Declaración de Madrid* (2009), Reunión de Alto Nivel Seguridad Alimentaria para Todos, Madrid.
- DEPARTAMENTO AGROPECUARIO (2007): *Política para la Agroindustria no Azucarera*, MEP, La Habana.
- GARCÍA, M. (2006): «El Desarrollo Local», en *Las teorías acerca del subdesarrollo y el desarrollo: una visión crítica*, Editorial Félix Varela, La Habana, pp. 181-188.
- González, M. (2009): «La transición agraria en Viet Nam: aspectos fundamentales y resultados obtenidos». en *Enfoque Económico*, n.º 10, <<http://www.cubanalisis.com>>, fecha de consulta: 26 de abril de 2010.
- GONZÁLEZ, A. et al. (2002): *Cuba: el sector agropecuario y las políticas agrícolas ante los nuevos retos*, INIE, ASDI, Universidad de la República de Uruguay, Montevideo.
- LEÓN SEGURA, C.M. y RAFAEL SORHÉGUI (2007) «Repensar el desarrollo local en Cuba», en *Economía y Desarrollo*, n.º 2, La Habana, pp. 150-171.
- LÓPEZ, F. y P. CASTRILLÓN (2007): *Agroindustria: teoría económica y experiencia latinoamericana*, <<http://www.eumed.net/libros/2007b/304/>>, fecha de consulta: 3 de diciembre de 2009.
- NOVA, A. (2006) : *La Agricultura en Cuba : Evolución y Perspectivas (1959-2005)*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.
- \_\_\_\_\_ (2007): «La agricultura, los alimentos y las transformaciones necesarias», en *CEEC. Boletín Cuatrimestral*, La Habana, agosto, pp. 4-12.
- ONE (2007): *Panorama Uso de la Tierra*, La Habana.
- \_\_\_\_\_ (2008): *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA) e INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN FÍSICA (IPF) (2001): *Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria en Cuba*, Representación del PMA en Cuba, La Habana.

- PMA y CEPAL (2003): *Políticas Sociales: Pobreza, Hambre y Seguridad Alimentaria en Centroamérica y Panamá*, Serie 88, Stgo. de Chile, <<http://www.eclac.org>>, fecha de consulta: 5 de mayo de 2007.
- PCC (2011): *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, abril.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K. (1996): *El incendio frío: causas del hambre en el mundo*, Icaria, Madrid.
- SEN, A. (1981): *Poverty and Famines*, Clarendon Press, Oxford.
- TORIBIO, A. (2009): «Ejes para la transformación del modelo agrícola cubano desde un enfoque local», Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- WINDFUHR, M. y J. JONSÉN (2005): *Soberanía alimentaria hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*, Foodfirst Information and Action Network (FIAN-Internacional).