



Cuba: Acceso a la tierra, políticas públicas y nuevos campesinos usufructuarios

-
Arisbel Leyva Remón / Universidad de Grama, Cuba

Introducción: Resumen del documento

El modelo agrario instrumentado en Cuba en el marco de la crisis y reforma económica de finales del pasado siglo se distinguió, entre otros rasgos, por revalorizar el lugar del campesino y la agricultura de tipo familiar en las estrategias del desarrollo agropecuario nacional. La creación de las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) desde mediados de los años setenta a partir de la unificación de los medios productivos pertenecientes a agricultores individuales favoreció el debilitamiento del apoyo brindado por el Estado en materia de créditos, insumos y equipos. Aquellos fueron reorientados principalmente, hacia las nuevas organizaciones de propiedad colectiva.

Entre los años 1961 y 1992, la posesión estatal se expandió del 26,8% al 75% de la superficie agrícola nacional, en tanto el área campesina sufrió una disminución del 41% al 12%. Hasta el año 1993, el campesino no cooperativizado mantuvo un lugar secundario en la agro-economía. En este propio año, una de las medidas de mayor alcance respecto a la nueva reforma agraria fue la distribución de tierras estatales ociosas en calidad de usufructo a personas naturales. El proceso de desestatalización de la tenencia en virtud del sector cooperativizado campesino provocó el fortalecimiento de las relaciones mercantiles, la descentralización de la gestión agropecuaria hasta el nivel local y el fomento de experiencias agroecológicas campesinas. La crisis económica que vivió el país desde la última década del pasado siglo, condujo la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) a la adopción y generalización de las mejores experiencias agroecológicas de Centroamérica, así como una estrategia de transición tecnológica y cultural hacia la agricultura sostenible, que permitiría hacer frente a la reducción y efectos nocivos de los fertilizantes, pesticidas, combustibles y el alimento animal. El desarrollo de las actividades agroecológicas generó un cambio estructural de la agricultura campesina, con la incorporación de 110 mil familias en alrededor de 10 años y un mejoramiento de la preservación de los agroecosistemas.

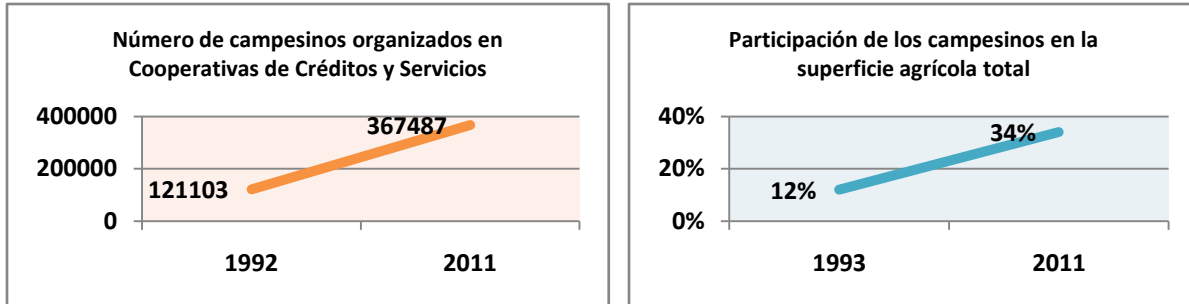
La crisis económica global desatada en 2008, con sus correspondientes efectos en el alza de los precios de alimentos en el mercado mundial, unido a la inestabilidad de la balanza de pagos en el país, condicionaron la necesidad de crear fuentes de empleo y redistribuir a mayor escala las tierras estatales inexploradas. En el marco de la actual política económica y social se perfecciona el marco legal para el otorgamiento del usufructo y se promueve la multifuncionalidad de la agricultura campesina. Entre los desafíos que Cuba ha de enfrentar cabe identificar los siguientes:

- ✓ Establecer políticas públicas y fiscales en favor del desarrollo rural y la reproducción sostenible del nuevo campesino usufructuario.

Documento de síntesis

- ✓ Promover la seguridad alimentaria del país, luchando contra las desigualdades económicas, favoreciendo la equidad de género en la agro-economía y reduciendo la variación de los precios de los productos alimentarios.

La integración de un modelo agroecológico, el fomento de los valores de la economía social y solidaria así como la necesidad de facilitar el acceso a la agro-economía para jóvenes y mujeres, aparecen como factores claves para un desarrollo rural exitoso más allá de las limitaciones de las políticas sectoriales.



Acceso a la tierra y reproducción social del campesino

El derecho de los nuevos agricultores a la edificación de residencias en las tierras usufructuadas y la herencia de patrimonio constructivo, se definen como incentivos para su reproducción social y su reafirmación como actor estratégico del desarrollo agrario. Sin embargo, la política de distribución de tierras públicas en usufructo por sí sola resulta insuficiente ante el objetivo de alcanzar la reproducción sostenible de la sociedad rural y campesina en particular.

Una de las consecuencias de la expansión del usufructo de la tierra a personas naturales, es el surgimiento de pequeños empresarios y la aparición de síntomas de concentración de tierras, fenómenos a los que se asocia el aumento del grupo de los asalariados. Se observan desajustes en las relaciones contractuales entre el estado y los campesinos relacionados a la fijación de precios así como en los mecanismos de asignación de recursos y servicios deficitarios para el productor. El aumento de la diferenciación social en el acceso a alimentos y el fortalecimiento del sector privado vinculado a la comercialización agropecuaria caracterizan las dificultades a las cuales se enfrentan los campesinos y la sociedad en general. En las políticas agrarias prevalece una desconexión con las necesidades de desarrollo de las comunidades rurales en que se asientan los nuevos campesinos usufructuarios.

El hecho de que no pocos usufructuarios tengan residencia fuera de la finca compromete la sostenibilidad de la recuperación de la población rural cubana y las dinámicas socio-reproductivas de un actor social con significativa potencial de contribución a la seguridad alimentaria del país. Los intereses económicos que mueven a muchos usufructuarios les hacen ver la agricultura como fuente de acumulación que supuestamente les permitirá luego invertir en el medio urbano. La coevolución del sistema agro-productivo y lo rural como modo de vida y espacio de desarrollo sociocultural se presenta como condición sine qua non para la sostenibilidad y seguridad alimentaria interna al país.

Sistema tributario y desarrollo rural

La nueva ley del sistema tributario sancionada en 2012 prevé para los pequeños agricultores el pago de impuestos sobre ingresos personales netos, sobre ventas agropecuarias (5% para usufructuarios

Documento de síntesis

y propietarios), transporte terrestre y la contribución a la seguridad social (20% de la base de contribución seleccionada). Se suman además, los nuevos tributos en vigor a partir del 2015 sobre contaminación de cuencas hidrográficas, uso y explotación de recursos forestales y derecho de uso de aguas terrestres.

La Ley Tributaria, respondiendo a los objetivos de la política de distribución de la tierra en usufructo, establece beneficios fiscales transitorios para los nuevos productores usufructuarios hasta que inicien la explotación de sus predios. En consecuencia, son exonerados de impuestos por un período de dos años a partir de la entrega de tierras, disponiendo así de un lapso mínimo para realizar sus actividades productivas sin erogaciones adicionales a las exigidas por éstas. A su vez, las cooperativas campesinas quedan exceptuadas del impuesto sobre utilidades siempre que puedan justificar la correspondencia de la mayoría de sus ingresos anuales con su gestión comercial.

Sin embargo, las dinámicas territoriales emergentes, acompañadas de una mayor incidencia del cambio climático en la agricultura, entre otros fenómenos, colocan desafíos al régimen tributario para el sector agropecuario. Estos desafíos conciernen el establecimiento de cotas superiores de equidad y la urgencia de atenuar las desigualdades sociales mediante una de sus funciones claves; a saber: la redistribución del ingreso a escala social.

Acceso al crédito e incidencia en la agro-economía

El servicio crediticio estatal al sector campesino ha sido a partir de 1959 uno de los ejes cardinales de las políticas de desarrollo agrario en Cuba. Desde entonces este sujeto ha podido acceder a los dos destinos fundamentales del crédito agropecuario; a saber: el capital de trabajo y las inversiones, en tanto su participación en las prestaciones financieras se beneficia de las garantías ofrecidas por los fondos colectivos de las cooperativas. De modo particular, los productores de caña, café, cacao, tabaco y papa, disfrutaban de regímenes crediticios diferenciados por estar vinculados a renglones estratégicos para la economía del país, lo cual les exime de la aplicación de garantías para el otorgamiento de préstamos. A las excepciones mencionadas tienen derecho también los nuevos financiamientos de agricultores con deudas, liquidadas o pendientes, que cumplen con sus compromisos de amortización ante el banco, así como las solicitudes de préstamos ascendentes hasta 20 000 pesos por cultivo o actividad productiva.

Aunque la tasa de interés prevista para los créditos de capital de trabajo se fija en el 5% y la de inversiones en el 7%, la observancia del principio de equidad posibilita que los nuevos productores usufructuarios, dada sus escasas competencias productivas y limitados recursos, abonen solo el 3% del interés durante los dos primeros años de explotación del suelo.

En el plano de los hechos, el bajo acceso de los agricultores usufructuarios al crédito, cuya cifra ascendía al 9% a nivel nacional en 2013. Hay que considerar dentro de las variables de mayor peso:

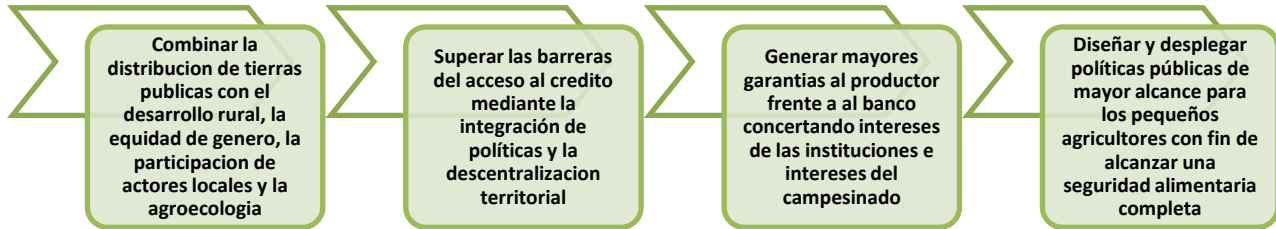
- ⇒ El inestable funcionamiento del aparato de gestión económica de las cooperativas;
- ⇒ Los bajos niveles de competencias laborales de sus representantes;
- ⇒ Irregularidades y deficiente rigor técnico en los contratos de suministro de insumos y comercialización de rubros campesinos;
- ⇒ Incoherencia entre precios agrícolas y costos de producción en que incurre el agricultor;
- ⇒ Limitado capital cognitivo e insuficiente formación técnica recibida;

Documento de síntesis

⇒ Persistencia de una visión prejuiciada de los agricultores en torno a las relaciones con el banco y el supuesto riesgo que estas representan para la autonomía campesina.

Frente a estos obstáculos, muchos usufructuarios optan por otras fuentes de financiamiento entre las que figuran las remesas procedentes del exterior, préstamos de otro tipo, llegando incluso a la variante de intensificar la inversión de trabajo vivo hasta niveles límites.

Propuestas para una política agropecuaria sostenible



La voluntad gubernamental de incentivar la recuperación demográfica del campo y la participación creciente de los jóvenes en la actividad agropecuaria requiere ir más allá de la política sectorial expresada en la distribución de tierras públicas y avanzar hacia una noción de desarrollo agropecuario y rural fundada en la equidad, la activa participación de actores locales, la capacidad transformadora del modelo agroecológico, así como los valores de la economía social y solidaria.

Para superar las barreras del acceso al crédito, se necesita la redefinición de las políticas sectoriales desde una perspectiva de integración cuyo escenario fundamental ha de ser el territorio descentralizado. La interconexión de los servicios financieros con los de seguros en el nivel subnacional, constituye un intento de generar mayores garantías del productor frente al banco, reducir el margen de riesgo bancario y concertar intereses institucionales en correspondencia con los intereses del campesino. La adopción de una política crediticia más equitativa presupone ante todo la diversificación de las prestaciones que por un lado, ofrezcan mayores oportunidades a los segmentos sociodemográficos representados por mujeres y jóvenes con el fin de potenciar su reproducción en la estructura social campesina, y estimulen al mismo tiempo la agricultura sostenible.

El despegue de la economía cubana pasa necesariamente por la recuperación y desarrollo del sector agropecuario; en ello conserva un papel relevante el campesino organizado en las Cooperativas de Créditos y Servicios. Tal afirmación llama la atención sobre la trascendencia de diseñar y desplegar políticas públicas de mayor alcance para los pequeños agricultores. Continuaría siendo esta una vía irrenunciable para alcanzar nuevos peldaños en el camino hacia la seguridad alimentaria nacional, pues para Cuba el campesino no constituye un asunto del pasado sino del presente y el futuro.

Documento de síntesis

El papel de las políticas públicas y las condiciones para un desarrollo rural sostenible

Las transformaciones agrícolas ocurridas en Cuba en la década de los noventa, han sido consideradas por muchos como la mayor conversión hacia la agricultura orgánica experimentada en un país, a nivel mundial. El acceso a la tierra y la seguridad de su tenencia son elementos críticos para combatir la pobreza rural y avanzar hacia un mundo donde la ausencia de hambre sea una realidad para todos.

Cuba experimenta una política agro-económica que comienza adescentralizarse sin enfrentar serios obstáculos y contradicciones. Para avanzar hacia la sostenibilidad agropecuaria se debe alcanzar un mayor grado de correspondencia entre el aporte productivo del campesinado y el apoyo estatal hacia este sector. Los campesinos organizados en cooperativas, encuentran aun así, dificultades de acceso al sistema bancario que ofrece mayores garantías al prestador. En amplio segmento del campesino tiene que buscar otras fuentes de financiamiento y su capacidad de inversión en la tierra es limitada.

La redistribución de las tierras ociosas para el usufructo, favorece una integración rural a corto y mediano plazos, pero el examen de sus interconexiones con otras políticas abre interrogantes en relación con su efectividad a largo plazo. Frente a las dificultades sociales y al aumento de la pobreza, no pocos productores aspiran a trabajar en el campo durante una temporada e invertir luego en las ciudades. Ellos son actores claves para garantizar la seguridad alimentaria. Sin embargo el productor tiene una tendencia a tomar decisiones que ponen en riesgo su capacidad a mantener el control de sus tierras cuando está en situación de inseguridad alimentaria. Por otra parte, las mujeres aparecen como guardianes de la seguridad alimentaria dentro de la familia y mantienen un bajo acceso al cultivo de la tierra como usufructuarias.

El estado debe llevar una política de redistribución de la tierra acompañada de capacitaciones en nuevas técnicas agrícolas para los nuevos campesinos, y valorizando la agroecología y la viabilidad a largo plazo. Para un desarrollo rural sostenible, las políticas de acceso a la tierra deben tomar en cuenta la necesidad de disponer para los campesinos de actividades culturales y educativas. La incorporación de la mujer, de los jóvenes y de los pobres son condiciones para un desarrollo agro-económico sostenible en favor de una mayor equidad social. Los desafíos que deben aceptar las políticas agropecuarias son a la vez económicos en términos de acceso al crédito y mejoramiento de las condiciones de comercialización de las producciones campesinas; culturales, por una mayor inclusión social; ambientales, para la preservación de las tierras y de culturas sostenibles; y sociales en lo que concierne la lucha contra las desigualdades y la seguridad alimentaria. El alcance de las actuales transformaciones agrarias a favor de la reproducción social campesina y de la producción agroalimentaria nacional, de signo diferente a lo que sucede en otros contextos de América Latina, estará mediatizado cada vez más por la capacidad de gestión de la instancia pública y los actores locales en la superación de estos desafíos.