

Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas

Facultad de Ciencias Económicas
Carrera Licenciatura en Economía



Proyecto de investigación

Trabajo de Diploma

Estado y perspectivas de la política alimentaria para la gestión de la
seguridad alimentaria y nutricional en Cuba

Autora: Anet Leiva Cárdenas

Junio, 2016

Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas

Facultad de Ciencias Económicas
Carrera Licenciatura en Economía



Trabajo de Diploma

Estado y perspectivas de la política alimentaria para la gestión de la
seguridad alimentaria y nutricional en Cuba

Autora: Anet Leiva Cárdenas
Tutores: Dr. Roberto Muñoz González
MSc. Maryanne Monteagudo Sánchez

Junio, 2016

A mis padres por su cariño y confianza.

A mis abuelas Leonor, Caridad y a Lily, a quienes la vida no dejó estar presentes para verme graduada de la Universidad.

A mi familia por apoyarme siempre.

AGRADECIMIENTOS

A la Revolución Cubana

A mis tutores Dr. C Roberto Muñoz González, por sus enseñanzas y apoyo durante la carrera y por ser un ejemplo de profesionalidad; a MSc. Maryanne Monteagudo Sánchez gracias por tener siempre la mejor opinión de mí.

A mis profesores de la Facultad de Ciencias Económicas, especialmente Grisel Barrios, Tania Machado, Javier Cordero, Sara Colas, los profesores de la cátedra “Víctor Figueroa”: en particular a Grisel Donéstevez y Zulma Donegui.

A mis padres, Belkis y Julio Antonio, mi hermano Julio Enrique, a mis familiares por su apoyo incondicional y su infinita paciencia.

A Gretter, mi amiga incondicional de muchas batallas en la universidad.

A mis compañeros de la carrera, pasados y presentes, especialmente a Tony, las chicas superpoderosas: Arliety, Lisay, Mavis, a Sandra. A Mirelys y a Giselle. Gracias por su ayuda y cariño.

A Félix, Amado, Aracelys y a Osmary, gracias por brindarme siempre una mano

A todos los que de una forma u otra han contribuido a pudiera llegar a graduarme de esta casa de altos estudios.

A todos, Muchas Gracias

RESUMEN

La presente investigación se enmarca en el complejo escenario a escala nacional e internacional en el que desenvuelve Cuba, en el cual, por diversas razones, se manifiesta el agotamiento del modelo cubano de seguridad y soberanía alimentarias. Entre estas razones se encuentra la creciente dependencia externa para la alimentación nacional debido a la incapacidad del actual sistema alimentario de satisfacer al menos en un 60 % las necesidades alimentarias del país; y la heterogeneidad de formas productivas en el sector agropecuario, a partir de las transformaciones hechas al modelo económico cubano en los últimos años, las cuales requieren un mayor grado de autonomía con el que actualmente funcionan.

La necesidad de reestructurar el sistema alimentario actual desde la perspectiva del desarrollo territorial es de primer orden si se pretende obtener un modelo de seguridad y soberanía alimentaria más eficiente.

En la presente investigación se hace énfasis en el rol de la política alimentaria para lograr este fin, por su capacidad de integrar en ella, de forma armónica, los componentes de la seguridad alimentaria y nutricional.

Se analiza el caso de Bolivia como un ejemplo para la concepción, diseño e implementación de la política alimentaria, por la pertinente interrelación entre políticas públicas para la alimentación, ministerios e institucionalidad en general que el país andino presenta, y que le ha permitido alcanzar importantísimos resultados en cuanto a SAN en un periodo tan corto como del de 2006-2015, que comenzó con el mandato del presidente de esta nación, Evo Morales.

Son expuestos también en la investigación los algunos de los retos que enfrenta Cuba para la concepción, diseño e implementación de la política alimentaria entre los que se encuentran: la realización de balances alimentarios “de abajo hacia arriba”, llevar a cabo transformaciones en el ambiente regulatorio e institucional y propiciar el fortalecimiento de las vías de capacitación técnica y profesional

ABSTRACT

The issuing research is framed in the complicated scenario, both international and national that Cuba faces, in which for a number of reasons is expressed the exhaustion of the current Cuban food security and sovereignty model.

Among those reasons are, mainly, the increasing foreign food dependence due to its incapacity to meet the national food self-sufficiency requirements in at least a 60%; the heterogeneity of forms of production introduced in the agricultural sector by the transformations in the Cuban economic model in the last years, which requires a higher level of entrepreneurial autonomy that the one they currently have.

The need to restructure the current food system from a local development perspective is a priority if what's intended is to have a more efficient food security model.

The present research emphasises in the role that food policy plays in accomplishing said objective due to its ability to integrate harmoniously every component of food security.

An analysis of the case of Bolivia is made because of the merits that the food policies of Andean country have, they have managed to reduce significantly the hunger and food insecurity in such a short period as that of 2006-2015 with the beginning of the presidency of Evo Morales. Their pertinent correlation between policies, ministries and institutions in general has contributed to said result.

Some of the main challenges that the conception, design and implementation of food policies have in the Cuban environment are stated. They are: the confection of food balance from the territories to the central administration of the country, the conduction of transformations in the institutional and regulatory environment and the encouragement and strengthening of existing options for technical and professional training

INDICE

INTRODUCCION.....	9
CAPÍTULO I: FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS EN TORNO A LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIAS Y LA SIGNIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	14
<i>1.1. Surgimiento y evolución de los debates y conceptualización sobre seguridad alimentaria.....</i>	<i>14</i>
1.1.1. Seguridad alimentaria y nutricional. Surgimiento y evolución del concepto.	14
1.1.2. Componentes básicos de la seguridad alimentaria y nutricional.....	17
1.2. <i>Soberanía alimentaria: encargo y compromiso de los gobiernos y Estados.</i>	<i>23</i>
1.3. <i>Política pública, política alimentaria y sistema alimentario. Contribución a la seguridad y soberanía alimentarias.....</i>	<i>28</i>
1.3.1. Política Pública.	28
1.3.2. Política Alimentaria.	31
1.3.3. Sistema Alimentario	34
CAPÍTULO II: EL PROBLEMA DE SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIAS EN CUBA. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y DIFICULTADES (1959-2011)	37
2.1. Características fundamentales del problema alimentario en Cuba. Situación alimentaria antes de 1959.....	37
2.1.2. Características del modelo de seguridad y soberanía alimentarias de 1959-1975.....	41
2.1.3. Características del modelo de seguridad y soberanía alimentarias de 1975-1989.....	45
2.2. <i>El agotamiento del modelo de seguridad alimentaria vigente en Cuba (1990-2011)</i>	<i>52</i>
2.2.1. Problemas de disponibilidad agregada.....	55
2.2.2. Problemas de acceso	63
2.2.3. El Sistema alimentario cubano.....	66
CAPÍTULO III: LA POLÍTICA ALIMENTARIA Y EL PAPEL DEL TERRITORIO Y SUS LOCALIDADES EN EL PROCESO DE TRANSFORMACIONES ACTUALES DE LA ECONOMÍA Y SOCIEDAD CUBANAS.....	69
3.1. <i>La Política Alimentaria como una necesidad para la gestión de la seguridad y soberanía alimentarias en las naciones.</i>	<i>69</i>

3.2. <i>Papel del territorio y sus localidades en el proceso de gestión de la seguridad y soberanía alimentarias en las naciones.</i>	71
3.2.1. Necesidad de armonizar las acciones de desarrollo territorial con la seguridad y soberanía alimentarias	72
3.2.2. Experiencias de la aplicación de la política alimentaria en América Latina. Bolivia como caso.....	74
3.2.2.1. Pautas generales en la aplicación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe	75
3.2.2.2. Experiencias en la aplicación de políticas alimentarias en Bolivia.....	76
3.3. <i>Hacia un nuevo sistema alimentario. Proceso de reordenamiento de la economía cubana y los lineamientos de la política económica y social.</i>	86
3.3.1. Retos para el diseño, concepción e implementación de una política alimentaria en Cuba.....	104
CONCLUSIONES	109
RECOMENDACIONES	111
BIBLIOGRAFIA	112

INTRODUCCION

Uno de los principales retos que enfrenta la humanidad en la actualidad es el de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), según reportes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) existen actualmente 795 millones de personas subalimentadas en el mundo, el año 2015 marca el periodo de seguimiento de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y solo 31 países lograron cumplir con el objetivo 1.C de los ODM referido a reducir a la mitad la proporción de personas que sufren subalimentación crónica (hambre). (FAO, 2015b)

Este problema cada vez más acentuado se contradice con la creciente producción de alimentos a nivel global, lo cual presupone que las mayores deficiencias se encuentran en los canales de comercialización, la marcada subida de los precios de los alimentos a nivel global que disminuye el poder adquisitivo real de los países y los individuos sobre todo en países del subdesarrollados; en los países desarrollados destaca sobre todo, en el aspecto de la utilización biológica, el excesivo consumo de “comidas chatarras”. Sin embargo para los llamados países subdesarrollados la causa es más profunda: una histórica deformación estructural de sus economías a lo que se le agrega un inequitativo trato por parte de las reglas establecidas para el comercio internacional por parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Cuba como país subdesarrollado cumple con estas características, a las cuales se debe sumar el hecho de ser una nación insular con pobre dotación de recursos naturales, con un débil sector productivo y un reducido mercado interno, así como una alta dependencia del sector externo: los saldos de la balanza comercial de 2013, 2014 y 2015 señalan la importación de alimentos como la cuenta que reporta mayor salida de divisas en el país con 1900, 1917 y 2000 millones de dólares respectivamente. (ONEI, 2015a) Aunque el país es uno de los pocos en lograr la erradicación del hambre, para Cuba el problema de la seguridad alimentaria y nutricional está señalado por las autoridades y especialistas como un problema estratégico de seguridad nacional. Los principales desafíos que aún enfrenta la nación están relacionados con lograr la sostenibilidad de la alimentación por

esfuerzo propio en lugar de basarse en la importación de alimentos, en tal sentido una de las dimensiones en las cuales se debe trabajar es en sistematizar la concepción, diseño e implementación de las políticas públicas dedicadas a alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional de los cubanos, sin dejar de lado las características culturales de su alimentación.

Las políticas públicas constituyen una importante herramienta en los procesos de dirección y su utilización es cada vez mayor. Usualmente las políticas públicas son vinculadas a un nivel supra, es decir, a nivel nacional y regional y su rol es asociado a la toma de decisiones; aunque existen varios enfoques que proponen además la dimensión local-territorial en las políticas públicas. Su utilización y aplicación pueden ser muy flexibles, variando en ellas el papel que juega la población en su concepción, el rol que toma como agente regulador de los diferentes actores económicos. (Torres, 2015)

Las políticas públicas, a pesar de estar sujetas a modificaciones, desde el momento de su concepción deben tener presente un enfoque de sostenibilidad para lo cual es necesario una armonización entre los objetivos de los diversos entes del gobierno y la administración pública que puedan participar en su concepción, diseño e implementación.

La política alimentaria es una política pública que por sus características y objetivos logra integrar armónicamente los componentes de la SAN. Cuba no tiene definida una política alimentaria única, propiamente dicha; como si es el caso de algunos países latinoamericanos como Bolivia y Nicaragua. Existen varias políticas dentro de la política industrial, inversionista, por citar algunos ejemplos que tributan a la seguridad alimentaria y nutricional, sin embargo este problema es multidimensional por lo que requiere de una política alimentaria cuyo marco de aplicación sea el sistema alimentario cubano, dicha política debe ser estratégicamente concebida y sustentable para sentar las bases de un proceso de gestión efectivo que permita lograr la seguridad alimentaria y nutricional en Cuba.

Atendiendo a la situación problemática expuesta anteriormente se plantea el siguiente problema científico: ¿Cuál es el estado y perspectivas de la política alimentaria para la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional en Cuba?

La hipótesis de investigación se formula de la manera siguiente: En Cuba no existe una política alimentaria única e integrada, asimismo las políticas sectoriales que deben tributar al sistema alimentario se han caracterizado por marcadas desarmonías en sus necesarios vínculos, por lo que el país precisa de una política alimentaria alineada con el sistema alimentario, y de esta manera lograr una gestión pertinente de la SAN.

El objetivo general de la presente investigación es: Fundamentar la necesidad de una política alimentaria para la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional en Cuba.

Para garantizar su cumplimiento se trazan los siguientes objetivos específicos:

1. Sistematizar los fundamentos teórico-metodológicos en torno a la seguridad y soberanía alimentarias y la significación de las políticas públicas para su gestión.
2. Caracterizar el problema de la seguridad y soberanía alimentarias en Cuba de 1959 al 2011.
3. Valorar el papel del territorio y sus localidades en los procesos de gestión de la SAN y las principales directrices contenidas en las proyecciones de desarrollo del país.

Justificación y viabilidad de la investigación:

Esta investigación está ampliamente justificada por el alto valor que se le concede a la seguridad alimentaria y nutricional dentro de los lineamientos de la actual política económica y social aprobados en 2011 influenciado por los bajos niveles de producción de alimentos que presenta el país y que significan substanciales erogaciones de divisa. La ausencia de una política alimentaria única e integrada para la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional en la nación cubana indican

la necesidad de sistematizar desde el punto de vista teórico metodológico el estado y perspectivas de las políticas públicas, específicamente la política alimentaria, con el fin de contribuir a una mejor gestión que tribute a alcanzar niveles satisfactorios de seguridad y soberanía alimentarias en el país.

Para realizar esta investigación se cuenta con los recursos humanos necesarios pues dentro del claustro de la Facultad y la Universidad existen profesores e investigadores especialistas en la materia. Además se cuenta con la cooperación de expertos de organizaciones e instituciones muy relacionadas con el tema. Se cuenta también con el apoyo financiero y de infraestructura necesarios para realizar la investigación.

Metodología:

El enfoque metodológico utilizado es el Materialismo Dialéctico el cual es contentivo de un conjunto de otros métodos, tales como: inductivo-deductivo, análisis-síntesis, histórico-lógico, los cuales se aplicaran durante todo el proceso investigativo. Se utilizaran además otros métodos y técnicas de obtención de la información como el análisis documental, la revisión y recopilación de datos con la información pertinente acerca del objeto de estudio que contiene la investigación.

La investigación se ha estructurado de la siguiente manera:

Capítulo I: Fundamentos teórico-metodológicos en torno a la seguridad y soberanía alimentarias y la significación de las políticas públicas.

Capítulo II: El problema de seguridad y soberanía alimentaria en Cuba. Principales características y dificultades (1959-2011)

Capítulo III: La política alimentaria y el papel del territorio y sus localidades en el proceso de transformaciones actuales de la economía y sociedad cubanas.

El primer capítulo consta de tres epígrafes, el primero referido a la surgimiento y evolución de los debates y conceptualización sobre seguridad alimentaria donde se analizan además los componentes que la conforman; un segundo epígrafe donde se trata el tema de la soberanía alimentaria y el papel que deben jugar los

gobiernos en su logro por el carácter estratégico y de defensa nacional que tiene para los países; en el tercer epígrafe se abordan elementos concernientes a la política pública, política alimentaria y sistema alimentaria y su contribución a la seguridad y soberanía alimentarias.

El segundo capítulo abarca dos epígrafes. En primer lugar se caracteriza el problema alimentario en Cuba en el periodo comprendido entre 1959-2011, atendiendo a las diferentes subetapas al interior de este. En el segundo epígrafe se ofrecen ideas acerca del agotamiento del modelo de seguridad alimentaria vigente en Cuba en el periodo de 1990-2011, atendiendo a los problemas de disponibilidad agregada y problemas de acceso y del sistema alimentario en general, presentados en el territorio nacional durante dicho periodo.

El tercer capítulo consta de tres epígrafes, se comienza haciendo referencia a la política alimentaria como una necesidad para la gestión de la seguridad y soberanía alimentarias en las naciones haciendo énfasis, en el segundo epígrafe, en el papel del territorio y sus localidades en este proceso, la necesidad de armonizar las acciones de desarrollo territorial con la seguridad y soberanía alimentarias y se menciona la experiencia en la aplicación de la política alimentaria en Bolivia; el tercer epígrafe se hace un análisis de las políticas públicas contenidas en los lineamientos de la política económica y social del país, y su relación con los propósitos de desarrollo de la SAN, haciendo énfasis en los retos que enfrenta el país en cuanto a la concepción, diseño e implementación de una política alimentaria.

CAPÍTULO I: FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS EN TORNO A LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIAS Y LA SIGNIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

1.1. Surgimiento y evolución de los debates y conceptualización sobre seguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria constituye una de las necesidades más vitales para la existencia de los seres vivos en especial para el ser humano, ello a su vez, es condición para la reproducción de la fuerza de trabajo lo que significa que el hombre para poder trabajar necesita poder alimentarse, de igual manera es mediante el trabajo que se puede producir los alimentos y todos los demás bienes y servicios que necesita para su existencia.

Las luchas por la alimentación como necesidad personal y social impulsaron el reclamo de satisfacerla. El derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) es un derecho fundamental de los seres humanos, refrendado en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y constituye la raíz del concepto actual de seguridad alimentaria.

1.1.1. Seguridad alimentaria y nutricional. Surgimiento y evolución del concepto.

El problema de la seguridad alimentaria ha constituido un tema de especial interés para organismos internacionales, especialmente la FAO durante varias décadas. Hasta principios 1970 el enfoque para entender la alimentación era considerarla como un derecho según la declaración de los derechos humanos, sin embargo la crisis alimentaria de 1972-1974 generó niveles de hambre tan escandalosos que se hizo necesario considerar la posibilidad de una escasez de alimentos a nivel mundial.

Es en este escenario que surge el concepto de seguridad alimentaria. En un primer momento dicho concepto se centra en la producción y la disponibilidad de alimentos a nivel global y nacional. En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) en 1974 se plantea que la seguridad alimentaria [...] es *la disponibilidad en*

todo momento en el mercado mundial de suministros de alimentos básicos para sostener el consumo creciente y contrarrestar las fluctuaciones en producción y precios [...]. (FAO, 1974).

El estudio de diferentes hambrunas del siglo pasado permitió a Amartya Sen¹ deducir que éstas no se deben usualmente a una escasez de suministros, sino a la pérdida repentina de titularidades² por parte de los sectores más vulnerables, hasta un nivel por debajo del necesario para satisfacer sus necesidades nutricionales. Sen define las titularidades al alimento, como las capacidades o recursos de una familia o individuo para acceder al mismo de forma legal, ya sea produciéndolo, a través de actos de compra o mediante donaciones del Estado o la comunidad. Las titularidades están determinadas por las propiedades poseídas, las relaciones de intercambio en el mercado como los niveles de precios y salarios, y el nivel de protección social existente.

La teoría de Amartya Sen provocó un cambio en el tratamiento de la seguridad alimentaria a nivel internacional pues contribuyó a que su estudio trascendiera el plano del análisis nacional, para privilegiar el de la familia y cada individuo.

En la década de 1980 le fueron añadidos al concepto elementos como el acceso físico y económico sin duda bajo la influencia de la teoría de las titularidades de Sen y por las características que le imprimen a las relaciones económicas globales la internacionalización de la liberalización del comercio mundial que ocurrió durante este periodo. La FAO amplió este concepto al declarar que seguridad alimentaria [...] *es asegurar que todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan [...], a esto se añade la necesidad de contar con el recurso económico del cual depende el acceso [...] en cantidad suficiente de alimentos para llevar una vida activa y sana [...]. (Banco Mundial, 1986).*

¹ Amartya Sen, 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*, de 1981.

² Las relaciones de Titularidades según Sen se concentran en los derechos reconocidos por una determinada estructura legal dentro de una sociedad. Amartya Sen: *Poverty and Famines*, 1981 (traducción por la autora)

Sin embargo no es hasta 1990 que se llega a un concepto en el cual se recogen elementos como la inocuidad y las preferencias culturales. De esta forma la FAO, desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, confirma que “la seguridad alimentaria³ a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”. (FAO, 2000). Este concepto es el que se asume en la presente investigación.

A medida que el concepto de seguridad alimentaria fue evolucionando, le fueron incorporados los ámbitos local, familiar e individual y se extendió además a la seguridad nutricional señalándose las diferentes connotaciones que tiene hablar de este tema a nivel nacional, regional o local, la seguridad alimentaria y nutricional de un nivel superior no necesariamente presupone la del inferior; diferenciándose también entre regiones de un mismo país, a nivel urbano o rural, en países desarrollados o subdesarrollados.

La seguridad alimentaria tiene un carácter multisectorial y multidimensional al constituir un proceso social complejo debido a la cantidad de variables que contiene; por esta razón las soluciones deben tener un enfoque sistémico y multidisciplinario. Es esencial la integralidad e interacciones en la gestión de las dimensiones de este proceso lo cual debe aportar una visión más realista y apropiada para su contextualización.

La evolución conceptual de la seguridad alimentaria ha pasado de considerar un enfoque limitado a la disponibilidad de alimentos a uno más integral que la concibe como un proceso contextualizado que políticamente debe asegurar el acceso y la calidad de los alimentos de manera estable, ya sea a nivel macro o microeconómico. Para lograr esto es necesaria una interacción entre agentes públicos y privados prestando especial atención a su consecución a través de un proceso dinámico y sostenible.

³Considerando que resulta imprescindible asumir como un par inseparable la alimentación y la nutrición, a partir de este momento cada vez que la autora se refiera a seguridad alimentaria, debe entenderse como seguridad alimentaria y nutricional.

Tomando en cuenta lo anterior, la inseguridad alimentaria ocurre, cuando por numerosas y variadas razones, el ser humano ingiere menos alimentos de lo biológicamente necesario y como consecuencia, presenta deficiencias en su crecimiento y desarrollo pudiendo incluso enfermar o morir.

Al analizar la seguridad alimentaria se tienen en cuenta cuatro componentes fundamentales: disponibilidad alimentaria, acceso, estabilidad de los suministros y utilización biológica, cada uno de las cuales está en función de diversos factores que influyen en ellos por lo que constituyen áreas de acción de políticas. (Salcedo, 2005).

1.1.2. Componentes básicos de la seguridad alimentaria y nutricional.

Disponibilidad de alimentos

La disponibilidad de alimentos se refiere a la existencia oportuna de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada provenientes de la producción nacional y de las importaciones, incluyéndose también la ayuda alimentaria según (Maletta, 2003; Salcedo, 2005; FAO, 2006). La agricultura nacional juega un importante rol para garantizarla, así como las posibilidades tecnológicas con las que se cuenta, los precios de los insumos, además de las políticas comerciales, la infraestructura, la relación entre la producción nacional y las exportaciones e importaciones y la disponibilidad de divisas para importar alimentos.

La disponibilidad de alimentos se puede estimar tanto a nivel regional, nacional y local; y está compuesta por la cantidad de alimentos provenientes de todas las fuentes internas de producción, importaciones y asistencia alimentaria que están físicamente presentes en el nivel que se está analizando. Se determina por la cantidad de alimentos producidos en el área en cuestión, el comercio de alimentos traídos mediante los mecanismos de mercado, las existencias en alimentos (stock) de comerciantes y reservas gubernamentales, las transferencias de alimentos suministrados por el gobierno y/o agencias que brindan asistencia.

Su consecución presupone incrementos significativos en la producción agropecuaria, sin olvidar el manejo sostenible de los recursos naturales con los que

cuenta el país, con el objetivo de lograr la suficiente cantidad y calidad de alimentos para la población. Asegurar la disponibilidad de alimentos es responsabilidad de los gobiernos nacionales, independientemente del modelo político y económico a que se adhieran. A nivel territorial, la responsabilidad y liderazgo recae sobre las instituciones de gobierno local que deben asumir las funciones que le permitan contribuir a la satisfacción de las necesidades de la población. No obstante la sociedad civil, y sus organizaciones, juegan un papel importante en tales propósitos.

Accesibilidad a los alimentos

Se entiende por acceso a los alimentos: el acceso de las personas a los recursos a los que se tiene derecho (en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales existentes en las localidades que habitan, comprendidos los derechos tradicionales como el acceso a los recursos colectivos) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva mediante un medio o una combinación de medios.

Estos medios son variados, comprenden desde la producción y existencias propias, compras, trueque, obsequios, préstamos y asistencia alimentaria. Como ejemplo se pueden citar: producción propia - cosechas, ganado, caza, pesca y recolección de alimentos silvestres; compra en mercados, tiendas; trueque - intercambio de alimentos; obsequios de parte de amigos o parientes, comunidad, agencias gubernamentales y no gubernamentales.

Este componente normalmente se analiza a nivel de hogar, ya que su estudio a nivel de individuo resulta un proceso complejo, sin embargo pueden existir diferencias en el acceso a los alimentos entre los miembros de una familia por razones de carácter económico y sociocultural.

La escasez o carencia de alimentos puede estar condicionada por la pobreza vinculada al problema del empleo y los ingresos, altos precios de los alimentos, falta de créditos, por las pobres vías de comunicación o infraestructura de mercado; todo ello tiene su () con el carácter de las relaciones sociales de producción así

como en el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas del país, territorio o localidad de que se trate. Frecuentemente sucede que existen alimentos disponibles, pero su acceso por parte de los hogares es limitado, si éstos no pueden adquirir la cantidad o variedad necesaria de alimentos a través de estos mecanismos. Estas condiciones definen la capacidad de los hogares para acceder a los alimentos necesarios que les permita mantener una alimentación adecuada y nutritiva. (Maletta, 2003).

Estabilidad de los Suministros

Para que exista seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona, deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento.

La estabilidad de los suministros es un concepto relacionado con la posibilidad de contar con un flujo permanente de alimentos sin la ocurrencia de pérdidas, problemas con la capacidad de almacenamiento y la disponibilidad de divisas para adquirirlos; además se debe contar con eficientes canales de distribución lo cual está ligado a la influencia de la infraestructura de viales y transporte, debe existir además estabilidad de la producción y de los precios.

Por tanto el análisis de la estabilidad de los suministros debe incluir: el estudio de los precios y el volumen de la producción en los mercados, la evolución de las existencias, el funcionamiento del sistema de transporte, etc., en resumen debe asegurar el conocimiento de los mecanismos que permitió a los consumidores tener acceso a los suministros disponibles en todo momento y en todo lugar.

La estabilidad referida a la disponibilidad de los alimentos es un componente más de la seguridad alimentaria. Es posible que grupos vulnerables de población puedan presentar un estado de inseguridad alimentaria temporal, debido a acontecimientos cíclicos como cambios bruscos del clima, así como la presencia de plagas y enfermedades, aumento progresivo de los precios, por inestabilidad macroeconómica o sociopolítica (crisis económicas o políticas). En situaciones como las mencionadas anteriormente se hace imprescindible el apoyo institucional (gubernamental) para minimizar las consecuencias de estos acontecimientos

mediante políticas de prevención o de apoyo. Es por eso que los Estados deben tener fondos de reservas o contingencias para poder atender tales situaciones emergentes.

Como se ha podido apreciar, el concepto de estabilidad se refiere tanto a los componentes de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria, aunque estos por sí mismos no garantizan una adecuada alimentación. El buen aprovechamiento de los alimentos en un organismo está influenciado por la no existencia de problemas de salud, o la falta de agua potable. Razón por la cual se incorpora el componente de uso o aprovechamiento biológico, al concepto de seguridad alimentaria. Este componente asume la nutrición como elemento principal, en la cual es esencial la calidad del alimento. Por calidad se entiende el nivel de proteínas, micronutrientes⁴, inocuidad, equilibrio, la educación nutricional, la distribución dentro del hogar, las preferencias culturales y la salud, según FAO (2005); González, (2014); y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Utilización biológica de los alimentos

La utilización biológica de los alimentos influye directamente en el estado nutricional y por tanto en la salud de los individuos y está determinada por varios factores: físicos, sociales, mentales, político-cultural y medioambiental. El bienestar nutricional de la población es un fin de la seguridad alimentaria por tanto es necesario analizar la utilización biológica de los alimentos como una categoría integrada a ella.

Este componente presupone la existencia de una alimentación adecuada, agua potable, atención médica para lograr los indicadores requeridos según especialistas de la FAO. Para alcanzar este fin las políticas gubernamentales de los países,

⁴ Entre los micronutrientes se encuentran las vitaminas y los minerales. Son imprescindibles para el mantenimiento de la vida, a pesar de que las cantidades que necesita una persona se miden en milésimas, o incluso millonésimas de gramo (elementos traza u oligoelementos).

territorios y localidades juegan un rol decisivo en el bienestar nutricional de las respectivas poblaciones.

El componente de la seguridad alimentaria analizado en este epígrafe se refiere al uso que hacen los hogares de los alimentos a los que tienen acceso y a la capacidad de los individuos de absorber y metabolizar los nutrientes, es decir la eficiencia del cuerpo para convertir los alimentos en nutrientes. La utilización de alimentos comprende: las formas en las que se almacenan, procesan y preparan los alimentos, incluyendo el agua y combustible para cocinar y las condiciones higiénicas para realizar estas actividades; las prácticas de alimentación, en especial para los individuos con necesidades nutricionales especiales tales como bebés, niños con bajo peso al nacer, ancianos, enfermos y mujeres embarazadas o lactantes; distribución de los alimentos dentro del hogar y como estas prácticas corresponden con las necesidades nutricionales de los individuos durante cada etapa vital- crecimiento, embarazo, lactancia, etc.; y estado de salud de cada miembro del hogar.

Un adecuado aprovechamiento biológico requiere de políticas públicas que aseguren condiciones básicas de salud en las personas, de saneamiento de los hogares y la comunidad, y el acceso a agua potable. Por otro lado, son necesarias acciones dirigidas a incrementar la educación nutricional, la inocuidad de los alimentos, la generalización de prácticas de preparación y consumo en la población en general.

La Institucionalidad

Las intervenciones de políticas dedicadas a contribuir al logro de la seguridad alimentaria y nutricional no tendrían la eficiencia y el impacto deseado sin la existencia de un sistema institucional pertinente adecuadas reformas institucionales, que asegure la adopción de una enfoque integral y multisectorial de los programas y proyectos que se formulen y ejecuten, así como las disciplinas necesarias para su eficaz planificación, monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto, además cuentan con una importante participación ciudadana. Esto es

extremadamente complejo pues surgen interrogantes a la hora de analizar los componentes de la seguridad alimentaria y nutricional: ¿Quién se ocupa hoy en día la seguridad alimentaria en cada país? ¿A qué ministerio le corresponde: al de agricultura, salud, desarrollo social? ¿Cuál es el marco legal sobre el que se basan las intervenciones de política para la seguridad alimentaria y nutricional? ¿Existe siquiera un marco legal? ¿El tema está dentro de la agenda nacional? Siendo un tema multisectorial, ¿Quién da seguimiento a las intervenciones de política y al logro de los resultados obtenidos? ¿Quién los evalúa? Una institucionalidad efectiva necesitará de la implementación de programas de capacitación y fortalecimiento institucional de los gobiernos centrales y locales, congreso, organizaciones de productores, organizaciones civiles, legislación, evaluación de impacto, entre otros. (Salcedo, 2005)

En Centroamérica, los Programas de Seguridad Alimentaria (PESA), ejecutados por la FAO y los Ministerios de Agricultura de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, por ejemplo, han incorporado un componente en su análisis: el fortalecimiento institucional. En el contexto actual de mayor descentralización, democracia y globalización se vuelve más relevante el componente de la institucionalidad y plantea a la vez mayores retos. (Salcedo, 2005). En la figura 1 pueden apreciarse los componentes () y áreas de intervención de políticas para lograr la seguridad alimentaria desde el fortalecimiento de la institucionalidad

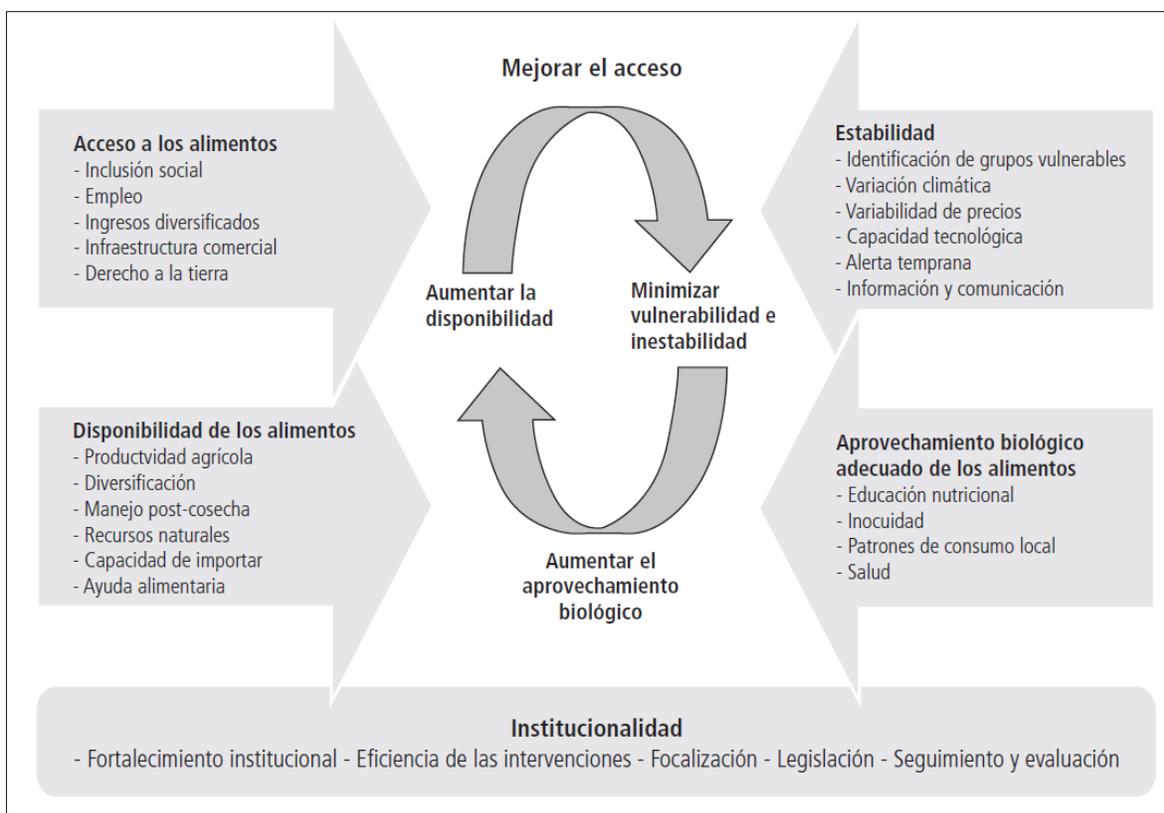


Figura 1: Componentes, proceso y áreas de intervención de políticas para lograr la seguridad alimentaria

Fuente: Carrasco, H. y Tejada, S. (2008). Soberanía alimentaria: La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación. Soluciones Prácticas- ITDG. Lima

Aumentar las capacidades de las familias en torno a grupos de interés, de las comunidades, los municipios y el propio Estado, no puede analizarse como un elemento tangencial, sino como un componente más que los programas, políticas y estrategias deberían alcanzar junto a la disponibilidad, el acceso, el consumo y el buen aprovechamiento biológico.

1.2. Soberanía alimentaria: encargo y compromiso de los gobiernos y Estados.

La seguridad y soberanía alimentaria son procesos que se presuponen mutuamente, aun cuando desde el punto de vista conceptual y propósito difieran. El tema de soberanía alimentaria surge en la década de 1990. En un escenario mundial dominado por agudos conflictos económicos, sociales y políticos,

condicionados principalmente, por los efectos de las políticas de ajuste estructural aplicadas en la mayoría de los países en el periodo⁵, por lo que las ideas que giran alrededor del problema de la soberanía alimentara tiene como una de sus bases esenciales de sustento y consistencia en la posición y estrategia política, el discurso y actuar, de las agrupaciones y movimientos que la apoyan al rededor de todo el mundo. Ideas que se han centrado en el problema de la agricultura familiar y sostenible, procurando priorizar a las economías y los mercados locales y nacionales, y otorgando el poder de la gestión de los recursos a los campesinos y agricultores familiares, lo que debe colocar la producción alimentaria, la distribución y el consumo, sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica de los pueblos y sus comunidades.

El concepto Soberanía Alimentaria surge en el marco de los debates 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. (García, 2011).

Dicho concepto fue presentado en el Fórum de Organizaciones No Gubernamentales en noviembre de 1996, en Roma, promovido por la FAO. En él se declara que es el:

[...] derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su alimentación y su agricultura, a proteger y regular la producción y el mercado nacional de los productos agrícolas con el objetivo de conseguir los objetivos de desarrollo sostenible, a determinar el grado de autosuficiencia y a limitar el “dumping” de productos alimenticios a sus mercados nacionales. (FAO, 1996).

⁵ Dichas políticas estructurales se refieren a las políticas del Consenso de Washington impuestas durante la década de los 90 sobre los países de economías latinoamericanas, mediante una serie de organizaciones burocráticas supraestatales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, esta políticas además de ejercer presión política y extorsión no han producido ninguna expansión económica significativa en Latinoamérica, y sí, en cambio, algunas crisis económicas severas, y la acumulación de deuda externa que mantienen estos países.

Seis años después en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria realizado en La Habana, Cuba, en septiembre de 2001, se amplía este concepto en el que se expresa que es:

[...] el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental [...]. (“Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria”), 2001

Esta nueva definición incluye a la producción, la distribución y el consumo como momentos importantes y que influyen en la soberanía alimentaria, por otro lado aclara que no es cualquier producción agrícola la que se debe estimular sino que es la pequeña y mediana producción. Específica a quienes hay que proteger: campesinos, pesqueros, indígenas y a la mujer. Hace un mayor énfasis al hablar de pueblos abarcando los niveles de hogares e individuos, lo cual permite la acción de marcos jurídicos tanto nacionales como internacionales que a su vez deben ser complementados por nuevos dispositivos legales, y modelos de gestión adecuados a la perspectiva de la soberanía alimentaria y a las características y necesidades de cada región, país y localidad, cubriendo así los derechos humanos individuales.

En agosto del 2002, se reunió en Tailandia, específicamente en Bangkok, la institución Consulta Regional Asiática de Organizaciones No Gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil (Asian Regional Consultation of NGOs/CSOs, por sus siglas en inglés). Esta reunión tuvo como resultado la Declaración “End Hunger! Fight for the Right to Live” (“¡Elimina el hambre! Lucha por el derecho a la vida”)⁶, firmada por más de 80 ONGs de catorce países asiáticos. Dicha declaración advierte que el objetivo de reducir a la mitad el hambre y la pobreza

⁶ Ver en: www.foodjustice.org

para el año 2015 resultaría difícil de lograr debido a las políticas neoliberales de las mismas instituciones que lo promovieron y adoptaron. Por lo que se recomienda implementar las medidas del enfoque de la soberanía alimentaria. Agrega, además, no utilizar la ayuda alimentaria como arma política; impedir la realización de megaproyectos de desarrollo que desalojan a las poblaciones y los pueblos, que dañan el medio ambiente, destruyen los medios de vida y las culturas sino promover el fortalecimiento de las economías internas y el uso óptimo de los recursos locales para las comunidades locales fundamentalmente.

En el continente sudamericano, por ejemplo, el 31 de enero de 2007 en el Distrito Federal de México se realizó una manifestación convocada por organizaciones políticas, gremiales y sindicales, la cual finalizó con la “*Declaración del Zócalo*”⁷ en la que se cuestiona el neoliberalismo y se exige democratizar la economía. Entre las demandas planteadas estaban: hacer del campo la prioridad y fortalecer la soberanía alimentaria; renegociar el capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio con EEUU; la defensa del salario y el empleo; entre otras. La historia posterior de lo que ha ocurrido en el caso mexicano con el TLCAN es bien conocida.

En el propio año 2007 se celebró en el continente africano el foro “Nyéléni 2007- Foro por la Soberanía Alimentaria”, específicamente del 23 al 27 de febrero en Selingue, una población rural de Malí a 140 Km de la capital Bamako. Al concluir el evento se elaboró una declaración en la que sobresale, entre otros aspectos, la necesidad de que:

[...] los pueblos, naciones y estados puedan decidir sus propios sistemas alimentarios y políticas que proporcionen a todos alimentos de calidad, adecuados, asequibles, nutritivos y culturalmente apropiados; puedan conservar y rehabilitar entornos rurales, zonas pesqueras, paisajes y los alimentos tradicionales, con base en una gestión sostenible; puedan garantizar la sostenibilidad ecológica y el respeto por la autonomía local y la gobernanza con igualdad de derechos para las

⁷ Ver en: <http://www.inep.org/content/view/4102/44/>

*mujeres y los hombres; y en caso de catástrofes y situaciones posteriores a los conflictos, la soberanía alimentaria actúe como una auténtica garantía que fortalezca los esfuerzos de recuperación local y mitigue el impacto negativo [...]*⁸

En la Declaración de Nyéléni se define la soberanía alimentaria como: “[...] *el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo [...]*”⁹. En esta declaración, se manifiesta la intención de los firmantes de luchar contra todo sistema que destruya la vida, los recursos y los ecosistemas; y contra los agentes que los promueven, como son las instituciones financieras internacionales, la Organización Mundial del Comercio, los acuerdos de libre comercio, las empresas multinacionales y los gobiernos que atentan contra los intereses de sus pueblos. Además, se oponen al dumping, a las transnacionales vinculadas a la agro-exportación, a las privatizaciones, las tecnologías no sostenibles; entre otras. (Carrasco, 2008)

La soberanía alimentaria debe dar prioridad a las economías y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y protagonismo a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional; además de colocar la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. La soberanía alimentaria debe promover también el comercio transparente, para garantizar ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores de controlar su propia alimentación y nutrición.

Es necesario dar preponderancia a los derechos de los pueblos y las comunidades para determinar su alimentación y la producción de alimentos, sobre los intereses del mercado y su liberación a ultranza. La preocupación y ocupación de los estados y sus instituciones de gobierno debe centrarse en la construcción de políticas de seguridad alimentaria que tributen a la inclusión social, al desarrollo de la agricultura familiar y al respeto a las culturas y a la naturaleza.

⁸ Ver en: http://soberania-alimentaria.blogspot.com/2007_02_01_archive.html

⁹ Ídem

1.3. Política pública, política alimentaria y sistema alimentario. Contribución a la seguridad y soberanía alimentarias.

Cuando se trata de seguridad y soberanía alimentarias no se deben separar de las políticas públicas, las políticas alimentarias y los sistemas alimentarios. Ellos deben ser comprendidos como una totalidad, como un sistema, no obstante las diferencias entre ellos.

1.3.1. Política Pública.

Para la formulación de políticas públicas no existe una metodología única, estas no se elaboran necesariamente bajo procesos racionales o científicos puros. (Coraggio, 2006; Lapunte, 2007; Moreno, 2009 y 2009a; Delgado, 2009). Las políticas públicas son un conjunto de soluciones específicas creadas dentro de la sociedad y para la sociedad, adoptadas e implementadas en el ejercicio del poder y por la autoridad de la cual está investido el gobierno.

Las políticas públicas se legitiman cuando el ejercicio del poder está en función de los intereses públicos, por el número de actores que coadyuvan en su formulación y por el nivel de apoyo manifestado frente a las acciones propuestas. Las políticas de desarrollo, independientemente de la visión del desarrollo asumida en cada nación, deben crearse tomando en cuenta factores económicos, sociales, ambientales, institucionales, políticos y culturales interconectados holísticamente en cada localidad, en cada territorio, en cada país. (Vázquez-Barquero, 2008; Torres, 2015).

Existen diferentes puntos de vista para tratar conceptualmente las políticas públicas. Varios autores concuerdan en que un elemento primordial para la existencia de políticas públicas es la presencia de la autoridad gubernamental. Por ejemplo (Thoenig, 1997) quien considera que una política pública constituye el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental. Dicho trabajo comprende múltiples aspectos, que van de la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación.

Por otro lado algunos autores introducen la perspectiva de la solución de los problemas y necesidades de la sociedad incluyendo la participación de diversos actores en el proceso de formulación de las políticas públicas. La definición dada por Eugenio Lahera (2004) es un ejemplo en la cual señala que:

Una Política Pública surge de un proceso de construcción permanente a través de convocatorias de actores diversos, que en últimas, son los que hacen posible su implementación y ejecución. Por esto, se define Política Pública como, el conjunto coherente de enfoques, principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad o busca generar las condiciones adecuadas para un grupo poblacional.

La noción de política pública es polisémica pues refleja la confluencia histórica de varias conceptos: lo público, lo político, la política, lo social y el Estado. Las políticas públicas de forma general son las políticas estatales: directrices, planes y programas del Estado. Una política pública tiene varios componentes: objeto, objetivo, efecto, población blanco, ámbito espacio –temporal, recursos y soporte normativo. (Torres, 2015)

Tomando en cuenta los fundamentos doctrinales de la economía política del socialismo y las particularidades del caso de Cuba, se presta especial atención al criterio de Pons, (2000) y se coincide con el autor cuando define a las políticas públicas como:

Un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se asume vinculado a las condiciones histórico-concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas que se aplican persiguen el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto.

La política y las políticas públicas son elementos diferentes, pero entre ambas existe una relación dialéctica donde se influyen entre sí. Por esta razón la política puede ser analizada como la forma de establecer políticas públicas sobre ciertos

temas, o de influir en ellas (Lahera, 2003). Una excelente política pública es la que plantea objetivos políticos claros y logra definir del mejor modo temas técnicos a partir de ciertos valores. Estos temas técnicos no pueden reemplazar la política, la complementan para darle forma. (Lahera, 2002).

Las políticas públicas constituyen procesos para lograr consenso, implementación, seguimiento y evaluación. Por lo que están encaminadas a contribuir al desarrollo de una sociedad, al establecer principios y prioridades, alinear normas, actores públicos y privados, con criterios territoriales y sectoriales.

Las diferencias entre política pública y la política es que esta última se entiende como el arte de gobernar es decir: “Actividad en la esfera de las relaciones entre los grandes grupos sociales, ante todo entre las clases, así como entre las naciones y estados. Lo más esencial en la política es la estructura del poder estatal, la participación en los asuntos del Estado y la determinación de las formas, tareas y el contenido de su actividad” (Breve Diccionario Político, 1983:341). En la relación entre ambas la política constituye el fundamento y factor condicionante de la formulación de políticas públicas.

Existen diversos tipos de políticas y su clasificación depende del criterio que se asuma para su análisis:

Según la actividad a la cual está dirigida: política económica, sociocultural, natural o institucional –administrativa (Cohen, 1992; Marco y Maldonado, 1998; Orozco, 2006; Calderón, 2008; Cardozo, 2009; Torres. C, 2015)

Según el nivel al que se diseñan: nacional, provincial o municipal (Hildebrand, 1999; Lahera, 2002; Knoepfel, Larrue y Varone, 2003; Montemayor et al, 2008; Torres. C, 2015)

Según el enfoque que se asuma para su formulación: sectorial, ambiental, tecnológico y territorial (Lazo, 2002; León y Sorhegui, 2004; Pérez, 2007; Moreno, 2009 y 2009a; Torres. C, 2015)

El primer elemento a considerar para el estudio del diseño, análisis y evaluación de una política pública es que el proceso de política pública se desarrolla de forma cíclica pasando por varias etapas que deben llevarse a cabo para resolver exitosamente el problema identificado, con el conjunto de acciones o medidas que se aplican.

La fase concerniente a la evaluación de los resultados que se obtienen con la implementación de una política pública, debe conducir a la identificación de nuevos problemas que pudieron pasarse por alto y otros que quizás surjan como resultado del impacto de la dicha política en la sociedad y que necesitan del diseño de una nueva política pública, evidenciándose así el carácter cíclico de este proceso. Cada fase del ciclo debe realizar un conjunto de acciones para su cumplimiento. (Ver Anexo 1)

1.3.2. Política Alimentaria.

La Política Alimentaria incluye todas las áreas de intervención asociadas con el Sistema Alimentario y además la ayuda internacional. Su propósito 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. Esta política abarca los niveles micro, meso y macroeconómico, además posee nexos con la Política Social. (García, 2011)

Se ha señalado que el objetivo de la política alimentaria es el de contribuir a superar la inseguridad alimentaria de la población. En este caso se habla de contribuir a superar y no resolver, pues esto depende de factores que sobrepasan al ámbito exclusivo de la política alimentaria, incluyendo incluso al propio modelo de desarrollo nacional y por supuesto, el sistema político de que se trate.

Tomando en cuenta las dimensiones de la seguridad alimentaria nutricional (SAN), el logro de este objetivo supone alcanzar condiciones satisfactorias de disponibilidad agregada de alimentos y asegurar el acceso a quienes no pueden expresar sus necesidades alimentarias como demandas de mercado.

A nivel macroeconómico: Las intervenciones de la política alimentaria están vinculadas con las variables macroeconómicas y además con aspectos de regulación y estímulo al comportamiento de los principales agentes privados del sistema alimentario. De forma general el alcance de las medidas o líneas de acción posibles en este nivel apuntan a la reasignación de recursos destinados a mejorar la disponibilidad y el acceso alimentario.

Hay algunas líneas de acción de orden más general, como son por ejemplo la reducción de las barreras al movimiento de productos entre países de la región, esto favorece la regionalización de los sistemas de abastecimiento para mejorar el comercio interregional; el desarrollo de sistemas de transferencia tecnológica orientada a asegurar que los estándares de los procesos de producción correspondan a los establecidos por las reglamentaciones internacionales y publicas a que estos últimos pudieran estar sometidos.

A nivel meso la política alimentaria se enfoca en el desarrollo territorial rural de la seguridad alimentaria y nutricional. En este caso la política se plantea como una estrategia de Desarrollo Territorial Rural (DTR) de la SAN, que se estructura alrededor de las estrategias de desarrollo local, cuyo carácter sería predominantemente rural dadas las propias características de los países. (PMA¹⁰ Cepal, 2003)

El DTR se puede definir como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. Schejtman y Berdegú, (2003). Por tanto es necesario llevar a cabo de manera simultánea la transformación productiva y el cambio institucional.

El DTR-SAN considera a la seguridad alimentaria y nutricional como el eje integrador tanto de la transformación productiva, como de los cambios en la arquitectura institucional de un espacio determinado. El elemento común que une en este caso a los agentes públicos y privados es el logro de un territorio libre de inseguridad alimentaria, este objetivo permite diferenciar grados de vulnerabilidad

¹⁰ Programa Mundial de la Alimentación

territorial e integrarse a otros criterios como el nivel de desarrollo del proceso de transformación productiva y el estado de desarrollo de una institucionalidad que contribuye a evitar la exclusión.

La política de SAN a nivel micro se refiere fundamentalmente a intervenciones que actúan directamente sobre familias o personas. Las principales áreas de intervención de las políticas alimentarias en este nivel suponen un alto grado de focalización en los grupos poblacionales más vulnerables y se centran en apoyos productivos, incentivos monetarios y alimenticios asociados a trabajo y distribución directa de alimentos.

Las políticas nacionales de SAN presentan distintos niveles de seguridad jurídica, en un primer nivel requieren de una instancia política de nivel central -encargada de trabajar el tema- y un plan de acción, y de una política nacional. En un nivel superior con leyes o proyectos de ley, mediante el reconocimiento y adopción constitucional de los conceptos de derecho alimentario y seguridad alimentaria y nutricional y la promulgación de leyes marco de SAN. En América Latina y el Caribe, son 7 los países que cuentan con este tipo de leyes. (FAO, 2014a)

En esta región la mayoría de las políticas y planes han sido concebidos tomando en cuenta la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica de los alimentos, sin embargo existe un marcado énfasis en la utilización biológica y el consumo. Según INCAP¹¹ (2003b):

Las interrelaciones de coordinación en la práctica en muchos de los casos no tienen la coherencia necesaria, particularmente con las políticas productivas y de acceso, es necesario considerar las políticas macroeconómicas, la globalización, el comercio interregional y los procesos de modernización y descentralización del estado, para que los planes tengan una concepción más realista y sean políticamente viables y técnica y económicamente factibles

Finalmente es importante tener presente que la puesta en práctica de las políticas de SAN requiere de la participación de múltiples actores: instituciones

¹¹ Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá.

gubernamentales (gobierno central, departamentos y municipios), organismos de cooperación bilateral e internacional, bancos, ONG nacionales y extranjeras, y la comunidad.

1.3.3. Sistema Alimentario

Durante la pasada década, era común encontrar enfoques que identificaban la política alimentaria con la política agrícola, esto reducía sin embargo, el problema alimentario a un problema de oferta interna de productos agropecuarios. Dicho enfoque se expresaba en el propio concepto de seguridad alimentaria restringido, en sus primeras formulaciones, a los problemas de disponibilidad agregada, sobre todo de granos básicos.

Una satisfactoria disponibilidad agregada de alimentos no solo es el resultado de un conjunto de actividades integradas, desde la producción primaria a la distribución, pasando por el acopio, la transformación agroindustrial y el comercio mayorista, sino que a las relaciones técnico-funcionales entre las distintas esferas de actividad referidas, es necesario agregar las características y relaciones de los agentes sociales que participan en cada una de ellas, considerando el papel que cumplen o que podrían cumplir bajo un determinado marco de políticas sectoriales destinadas al logro de la seguridad alimentaria. Es decir la articulación del sistema alimentario como una totalidad.

Un sistema alimentario abarca el conjunto de relaciones socioeconómicas y técnico-productivas que inciden de un modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios. (PMA Cepal, 2003)

El sistema alimentario debe ser considerado como un flujo de valores y además debe ser concebido como un flujo de información que transita desde los productores de insumos y medios de producción para la agricultura, hasta los consumidores y viceversa.

El sistema alimentario debe analizarse también como sistema social debido a los determinantes biológicos, que influyen en la agricultura, y culturales que inciden en la nutrición humana. (PMA Cepal, 2003)

Las medidas de política deben aplicarse con relación a los principales agentes de la estructura productiva y a los consumidores con problemas de acceso alimentario, en este sentido, el sistema alimentario constituye el marco de aplicación la política alimentaria.

Luego de definidos los objetivos de la política alimentaria, el enfoque de sistema alimentario permite evaluar el nivel de coherencia del comportamiento de los distintos agentes con relación a los objetivos fijados y de las políticas sectoriales como sistema. La posibilidad de alcanzarlos depende de que en el diseño de la política pública se hayan considerado con precisión y realismo los intereses, comportamientos, el poder y las relaciones entre los distintos grupos de productores, consumidores y otros agentes que intervienen de modo determinante en el sistema.

Para su análisis, un sistema alimentario puede dividirse en: estructura productiva, se incluye la estructura de producción y distribución, y en estructura de demanda o consumo, la cual está conformada por un conjunto de modelos de consumo o patrones de demanda alimentaria.

Algunas de las características de la estructura productiva del sistema alimentario de mayor trascendencia para el diseño de la política alimentaria son:

1. La heterogeneidad de agentes económicos de producción y distribución que lo conforman.
2. La asimetría de las relaciones entre agentes.
3. La deficiente articulación entre la producción primaria y el sector de transformación.

Entre las características comunes a los países subdesarrollados, se encuentran: la escasa o ineficiente homogeneidad sectorial entre la agricultura, la industria y los servicios; en muchos casos la mayor parte de los insumos y los medios de

producción son importados en la producción alimentaria; y un déficit en la infraestructura, localización y características de los sistemas de almacenaje y acopio de la agroindustria y comercio que eleva los costos de transacción de los bienes finales.

El carácter deformado de la propia estructura económico-social de los países subdesarrollados, tipifican o definen el conjunto de deficiencias y problemas del sistema alimentario, así como las evidentes rupturas y contradicciones entre la concepción, diseño e implementación de las políticas que deben garantizar de manera armoniosa y sostenible la seguridad y soberanía alimentaria de las poblaciones que habitan en esos grupos de países; de la cual Cuba no es ajena.

CAPÍTULO II: EL PROBLEMA DE SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIAS EN CUBA. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y DIFICULTADES (1959-2011)

2.1. Características fundamentales del problema alimentario en Cuba. Situación alimentaria antes de 1959

La situación alimentaria en Cuba antes del triunfo revolucionario de 1959 era muy diferente a la actual, la población cubana en esos años consumía 2 550 kilocalorías y 57,6 gramos de proteína, estas cifras promedio encubrían sin embargo una significativa desnutrición de la población rural, ya que –según datos de una encuesta de la Agrupación Católica Universitaria¹² de 1957– el peso corporal de los trabajadores agrícolas era 16 libras inferior al promedio nacional; solo el 4% consumía carne habitualmente y pescado menos del 1%; leche el 11,22% y pan el 3,36%. En la tabla 1, puede apreciarse el comportamiento del consumo nutricional diario de los cubanos en la década del cincuenta del pasado siglo.

Tabla 1: Consumo Nutricional diario década 1950

Nutrientes	U.M.	Cantidad	%
Energía	kcal	2550	-
Proteína	gramos	57.6	100.0
Origen animal	gramos	17.5	30.4
Origen Vegetal	gramos	40.1	69.6

Fuente: Fernández, M.M. (1987), “Algunos aspectos de las condiciones de vida del cubano antes del triunfo de la Revolución”, en *Revista Demanda* No. 2, Instituto de la Demanda Interna.

En cuanto a la comercialización y los precios de los productos alimentarios en estos años, se puede decir que presentan un carácter esencialmente privado-mercantil. La comercialización de la producción agropecuaria, procedentes de

¹² El estudio llevado a cabo por la Agrupación Católica Universitaria de La Habana publicó los resultados de esta encuesta bajo el título “¿ Por qué Reforma Agraria?” en 1957

pequeños medianos o grandes productores, con destino al consumo directo era realizada por ellos mismos o a través de comerciantes vinculados a los mercados urbanos.

Estos comerciantes o intermediarios tenían a su disposición recursos financieros para efectuar grandes compras y cubrir sus operaciones, además eran propietarios de otros medios como: transporte, envases, locales de almacenamiento, poseían vínculos con la industria o los mercados minoristas. Dichos intermediarios se apropiaban de la mayor parte de las cuotas de ganancia registradas en la cadena de comercialización. Esta situación representaba una de las formas más crueles de explotación del modo de producción de la época hacia el campesinado cubano, a su vez dicha situación desestimulaba la producción nacional de alimentos.

Los productos provenientes de los territorios del país eran transportados por los intermediarios hacia los grandes mercados concentradores donde eran comprados por los dueños de comercio que luego vendían estos productos en sus locales de comercialización minorista.

Durante las décadas de 1940 y 1950 el Estado incrementó su papel como regulador a través de la fijación de precios mínimos a la comercialización a través de diversos mecanismos legales y comerciales.¹³ En la práctica los intereses y la capacidad de presión de los grupos de intermediarios y los grandes productores fueron lo suficientemente fuertes como para anular o disminuir el efecto de estas medidas.

Existían además elevados niveles de importaciones de alimentos para garantizar su disponibilidad, expresión de una alta dependencia externa, agravada por la dependencia a un solo mercado: el estadounidense. (Ver tabla 2 y 3). Varios de estos alimentos importados podían producirse en el país bajo condiciones de

¹³ Entre estos mecanismos legales y comerciales se pueden mencionar las administraciones de “Estabilización de Precios” y de “Compra y Venta”.

competitividad sin embargo no existía la voluntad política para llevar a cabo un proceso de sustitución de importaciones, esto era contrario a los intereses de los productores, exportadores norteamericanos y de la oligarquía criolla.

Tabla 2: Importaciones de Alimentos (en MMP)

	1954		1955		1956	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Alimentos y bebidas	150.0	30.7	132.8	23.3	134.4	20.7
Carnes y grasas	41.7	8.5	35.4	6.2	35.4	5.5
Pescado fresco y salado	5.5	1.1	5.4	0.8	5.7	0.9
Huevo	2.4	0.4	2.4	0.9	1.2	0.2
Cereales y harinas	51.4	10.5	39.5	6.7	39.9	6.1
Legumbres, hortalizas y frutas	19.4	4.0	18.3	3.2	18.8	2.9
Semillas y alimento animal	3.4	0.7	4.6	0.8	6.1	0.9
Conservas	10.5	2.2	10.5	1.9	11.8	1.8
Aceite refinado	5.2	1.1	6.0	1.0	4.3	0.7
Vinos y licores, refrescos	6.2	1.3	6.8	1.1	6.6	1.0
Otros alimentos	4.2	0.9	4.1	0.7	4.6	0.7

Fuente: Nova, A. (2009), Línea de desarrollo y resultados de la agricultura cubana en los últimos 50 años.

Tabla 3: Importaciones procedentes de los Estados Unidos

Productos	% del total importado
Grasas	88
Vegetales	33
cereales	40
Productos cárnicos	63
Pescado	90
Conservas de frutas	84

Fuente: Nova, A. (2009), Línea de desarrollo y resultados de la agricultura cubana en los últimos 50 años.

Relativo los problemas acceso a la tierra, el latifundio foráneo y nacional fue la forma predominante de propiedad de la tierra en Cuba hasta 1959, este modelo agrícola acentuó en grado superlativo las desigualdades al separar al productor agrícola de la tierra limitando el acceso a esta. En Cuba al igual que en Latinoamérica el latifundio trajo como consecuencia un modelo agrícola basado en el monocultivo y la monoexportación. Durante la década de 1950 la economía cubana se había convertido en suministradora de materias primas, fundamentalmente azúcar.

En cuanto a la relación Precios/Ingresos esta era desproporcional, el ingreso promedio anual familiar en el campo cubano era 546,00 pesos. (Nova, 2013). Esta situación reducía significativamente sus posibilidades de expresar sus necesidades nutricionales como demandas de mercado.

De forma general la situación alimentaria de la población cubana era deficiente en las zonas rurales fundamentalmente, y hacia el interior del país existían diferencias en cuanto al acceso a los alimentos por los distintos grupos poblacionales; ya fuera por problemas de deficiencias en la producción nacional de alimentos, una mala infraestructura o una elevada dependencia externa que afectaran su disponibilidad, o por problemas de acceso como bajos niveles de ingreso sobretodo en el campo. En 1959 con el triunfo de la Revolución Cubana el nuevo proyecto social heredó importantes retos, entre ellos el problema vital de la alimentación, a través del logro de la seguridad alimentaria; reducir significativamente la vulnerabilidad económica en la alimentación, basándose en lograr incrementos importantes en la producción nacional de alimentos competitivamente, diversificando los mercados de importación, ampliando y diversificando los mercados de exportación de alimentos.

Ante las agresiones del exterior, los obstáculos al comercio exterior derivados del bloqueo económico y la herencia de deformación estructural y sus consecuencias, el gobierno revolucionario se vio obligado a establecer un sistema de racionamiento

y distribución regulados de alimentos para lograr una distribución más equitativa y justa de los escasos alimentos.

La orientación para la estrategia de desarrollo económico y social que comenzaría a partir de ese momento, había quedado esbozada desde 1953 en La historia me absolverá, donde Fidel Castro resumía los principales problemas que debían erradicarse y estos objetivos se convierten, al triunfo de la Revolución, en la esencia de la política económica y social del país.¹⁴

2.1.2. Características del modelo de seguridad y soberanía alimentarias de 1959-1975.

En el estudio de la evolución histórica del modelo de seguridad y soberanía alimentarias de 1959 a 1990 es posible convencionalmente dividir el análisis en dos etapas, de 1959 a 1975 y de 1976 a 1990. Al interior de estas existen subetapas, condicionadas por la forma en la que se desarrolló la socialización de la producción en el sector agrario (Ver anexo 5)

Desde su conformación el gobierno revolucionario asumió una concepción de desarrollo con un enfoque humanista en contraposición al enfoque basado en el crecimiento económico; enfrentar las condiciones específicas del subdesarrollo requiere llevar a cabo acciones en el campo económico y social, enfatizando en elevar los niveles de educación y salud de la población como parte de la estrategia de desarrollo. El gobierno cubano reconoció y legitimó constitucionalmente como derechos de todos los ciudadanos (as) estos servicios.

Con el objetivo de garantizar el acceso a la tierra se promulgaron la Primera y Segunda Ley de Reforma Agraria que significaron una reestructuración de las formas de tenencia de la tierra en el campo cubano se dio tierra a 100 mil

¹⁴ Fidel menciona en este documento histórico 5 problemas fundamentales que presentaba la economía cubana vivienda, industria, salud, tierra, educación, desempleo lo que ocasionaba incontables males sociales, como la prostitución, insalubridad, miseria y hambre, fundamentalmente

campesinos y se eliminó el latifundio foráneo y criollo dando lugar a la vez al surgimiento del sector estatal en la agricultura cubana y al cultivo planificado de los terrenos.

Dadas las características de los diferentes latifundios nacionalizados se establecieron dos sistemas de organización de la producción: las granjas del pueblo en latifundios ganaderos y tierras vírgenes y las cooperativas en los latifundios cañeros. Luego de finalizada la zafra de 1960, gran parte de las áreas cañeras fueron convertidas en cooperativas cañeras que en este caso constituyeron una forma de administración obrera del usufructo de la tierra, ya que el Estado poseía el derecho de la propiedad sobre esta, los medios de producción y el poder económico y jurídico de toda la actividad. En 1962 estas formas organizativas fueron consideradas como formas que habían agotado sus posibilidades de desarrollo y fueron transformadas en granjas estatales del pueblo. En 1963 se decide crear las agrupaciones agropecuarias como formas de organización empresarial estatal.

Es importante mencionar que en este primer periodo analizado, el estímulo a la organización colectiva de la producción en el sector de los propietarios individuales agrícolas no tuvo un desarrollo significativo; esta solo se propició a través de la creación de Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) y las comunidades agrícolas.

Desde sus inicios el sector estatal se planteó una estrategia de diversificación de la agricultura con el fin de disminuir la dependencia de un solo producto, sustituir importaciones de alimentos y diversificar las exportaciones; a su vez esta estrategia pretendía utilizar el desarrollo tecnológico de las estructuras productivas conservadas, heredado de los grandes latifundios y que presentaban potencialidades no explotadas para alcanzar incrementos sustanciales de la productividad. Estas grandes entidades empresariales agropecuarias estatales fueron el punto de partida para un nuevo modelo agrario que se mantuvo hasta

1993. Este nuevo modelo agrícola, aunque diversificado en mayor medida, continuó la línea del monocultivo dedicado fundamentalmente a la exportación.

En cuanto al proceso de comercialización y los precios: a partir de 1960 se inicia un proceso de nacionalización de la actividad de acopio de los productos agropecuarios según las resoluciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), siendo necesario a partir de este momento la organización de un sistema empresarial, orientado y especializado en el acopio, beneficio y distribución mayorista de la producción agropecuaria. Estas fueron las Empresas Nacionales de Acopio y Beneficio.

Se instituyó como política la compra de toda la producción ofertada por los productores a precios y normas fijadas con conocimiento previo de estas. Esto significó un control total por parte del Estado de la comercialización de la producción agrícola y ganadera.

Con la segunda Ley de Reforma Agraria en 1963 se disuelven totalmente las formas de privadas de comercialización que aún permanecían. De hecho en 1965 con La Resolución 190-65 del INRA fueron disueltas las Empresas Provinciales de Servicios y Abastecimiento al Sector Privado, traspasando sus medios y funciones a las respectivas Empresas Provinciales de Acopio que agrupaban además la generalidad de las actividades, integradas por una red de centros, subcentros y puntos de acopio y los mercados de abasto de las grandes ciudades. Con esta forma organizativa se alcanzó una mayor descentralización y racionalización de los recursos asignados a la comercialización ajustándose a la nueva división político administrativa.¹⁵ Los cambios en este periodo hasta 1970 tuvieron como objetivo el

¹⁵ En la década del 60 se decidió incrementar el número de municipios y fortalecer el papel y la autoridad de las instancias provinciales de gobierno, que hasta entonces tuvieron una existencia más bien simbólica que efectiva. Entre los mencionados eslabones se creó uno intermedio llamado Región, con el objetivo de mejorar el sistema organizativo y de dirección territorial de las actividades económicas y sociales. En 1975 en el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba se sugiere la conveniencia de adoptar una nueva división político-administrativa mediante la cual se suprimiera el eslabón regional, aumentara el número de provincias de seis a catorce, y disminuyera el de municipios de 407 a 169, incluido el especial Isla de Pinos (desde 1978, Isla de la Juventud).

acercamiento y aseguramiento de la llegada de determinadas materias primas a la industria de beneficio y la industria transformativa, sin embargo el resultado fue una ruptura de algunas cadenas agroproductivas-transportación-beneficio-industria ya que actividades continuas quedaron bajo la administración de diferentes ministerios o la administración central de Estado.

A partir de 1970 comienza un nuevo proceso de transformación del subsistema de acopio y beneficio encaminado a reagrupar estas actividades dentro del INRA, que retoma algunas de las formas organizativas de la década del 60 pero sin la centralización alcanzada a inicios del periodo anterior. Algunas medidas fueron:

- Constitución del Grupo Nacional de Acopio (previamente Viceministerio), inicialmente vinculado al Equipo Técnico del INRA y posteriormente a la Dirección General de Cultivos Varios.
- Formación de los Grupos Provinciales de Acopio a finales de 1970 y a partir de 1972 la reorganización de las Empresas Provinciales de Acopio con carácter mixto y sus respectivas redes de centros y subcentros
- Incorporación y centralización del plan de comercialización de los productos que circulaban en el sistema de acopio, así como del envase y distribución entre provincias.
- Retorno a partir de 1973 del transporte, anteriormente traspasado a la Empresa de Transporte Agropecuario, a las Empresas Provinciales de Acopio.
- Se reincorpora al INRA la Empresa Nacional de Frigoríficos.

En este periodo la producción nacional de alimentos llegó en el periodo de 1971-1975 a cubrir solo el 20,6% y el 30,5% del consumo total de calorías y proteínas respectivamente. Para cubrir estas diferencias se realizaban significativas importaciones de alimentos, en 1975 se importaban el 56% y 64% de los alimentos

portadores de las calorías y proteínas consumidas en el país. En la tabla 4, se puede observar el consumo de calorías y proteínas de la población cubana en el periodo 1966-1975

Tabla 4: Consumo Diario por habitante.

Periodo	Producción comercial MINAGRI		Consumo total real promedio		Participación en el total del MINAGRI (%)	
	Calorías	Proteínas	Calorías	Proteínas	Calorías	Proteínas
1966-1970	419.2	19.9	2586.2	67.2	16.2	29.7
1971-1975	536.8	21.7	2607.2	71.2	20.6	30.5

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Nova, A. y Fernández, P.: “Propuesta de medidas para el incremento de la producción agropecuaria de alimentos”, MEP, La Habana, 1993

2.1.3. Características del modelo de seguridad y soberanía alimentarias de 1975-1989.

En el periodo referido se implanta una nueva estrategia de desarrollo enfocada en lograr la industrialización y el crecimiento autosostenido. Esta estrategia tuvo como eje central el desarrollo de la industria pesada, la producción industrial del sector emergente debía sustituir paulatinamente a la agroindustria azucarera como pivote de acumulación a través del sector externo. Durante 10 años se creó un sólido aparato productivo industrial que fue la fuente fundamental de la expansión dinámica de la economía nacional

Los objetivos fundamentales de esta estrategia fueron: el crecimiento autosostenido de la economía interna; desarrollo preferente del sector productor de bienes de capital; ruptura de las deformaciones estructurales técnico-productiva a fin de alcanzar un nivel superior de articulación interna de la economía; debilitamiento progresivo de la dependencia importadora; diversificación y

dinamización de las exportaciones de nuevos bienes y saneamiento de los desequilibrios en el balance externo; financiamiento de la acumulación para el desarrollo por la agroindustria azucarera, hasta tanto emergieran los componentes sustitutivos del nuevo sistema agroindustrial; solución al problema del empleo.

Durante esta etapa la producción nacional de alimentos como se observa en la tabla, a finales de la década de 1980, cubría solamente el 28,1% y 39,7% del consumo nacional de calorías y proteínas respectivamente, manteniéndose como tendencia durante toda esta etapa, al igual que la anterior, una elevada dependencia externa y vulnerabilidad alimentaria.

Tabla 5: Consumo Diario por habitante.

Periodo	Producción comercial MINAGRI		Consumo total real promedio		Participación en el total del MINAGRI (%)	
	Calorías	Proteínas	Calorías	Proteínas	Calorías	Proteínas
1976- 1980	688.8	27.0	2762.4	73.4	24.9	36.7
1981- 1985	790.1	30.6	2910.4	77.9	27.1	39.3
1986- 1990	805.0	30.4	2869.2	76.7	28.1	39.7

Fuente: Elaborado por la autora a partir Nova, A. y Fernández, P.: "Propuesta de medidas para el incremento de la producción agropecuaria de alimentos", MEP, La Habana, 1993

La producción agropecuaria alcanzó elevados volúmenes de producción total y por habitante, respecto a la década anterior, este crecimiento estuvo basado en una agricultura industrial, altamente importadora de insumos (ver tabla 6), con una significativa dotación de inversión, insumos y equipamientos, con una baja eficiencia y alta dependencia del sector externo.

Tabla 6: Insumos fundamentales promedio anual (Años '80)

Producto	UM	Promedio Anual	Valor en MMUS
Fertilizantes	Mmt	1,6	197
Plaguicidas	Mt	29	76
Semillas	MMUS	–	10
Mieles	Mmt	1	60
Medicamento Veterinario	MMUS	–	6
Combustible	Mmt	2	300
Piensos	Mmt	1,8	267
Equipos e Implementos	MMUS	–	70
Total			986

Fuente: Anuario Estadístico de Cuba 1989. Mosley W. Evolución histórica y análisis de la Agricultura Cubana Centro de Superación del MEP. Abril de 1997.

El destino económico de la tierra como se evidencia en la tabla, priorizaba la producción con destino a la exportación lo que limitaba las posibilidades de sustentar la alimentación a través de fuentes domésticas.

Tabla 7: Destino económico de la tierra, 1989

	%
Fondos Exportables	53
Producción de alimentos	44
Otros usos	3
Total	100

Fuente: Elaborado por la autora a partir de ONE Anuario Estadístico de Cuba, 1989

En 1976 se implanta el Sistema de Dirección y Planificación de la economía (SDPE) que para el sector agropecuario tuvo desfavorables repercusiones

fundamentalmente en el subsistema de acopio. La mayoría de sus empresas pasaron a subordinarse a los órganos provinciales del Poder Popular y bajo la dirección del Ministerio del Comercio Interior (MINCIN).

Las consecuencias más evidentes fueron entre otras: la pérdida del enfoque sistémico dentro del sistema de producción agropecuaria debido a la separación de la producción y el acopio en el plan de desarrollo técnico-económico; así como una ruptura de la cadena agroproductiva-comercializadora.

A partir de 1981 y hasta 1986 con el desarrollo de un proceso de integración agroindustrial cañero mediante la creación de los Complejos Agroindustriales Cañeros (CAI) se produce un acercamiento a la forma de organización de la agroindustria azucarera que existía antes de 1959 en la que los productores estaban integrados bajo la industria procesadora. Con el objetivo de mejorar la gestión empresarial se disuelven las empresas consolidadas y en 1983 se crean las empresas agropecuarias identificadas como de segundo grado (o uniones como también se conocen) permitiéndose una integración vertical de todas las empresas de igual proceso técnico-productivo.

Todo este proceso de reestructuraciones organizativas permitió incorporar a uniones ramales las actividades de acopio y beneficio y empresas comercializadoras, vinculando de forma más directa a los productores y comercializadores dentro de una misma actividad productiva.

Previo a estas últimas transformaciones, en 1980, se creó el mercado libre campesino con un efecto positivo sobre los productores privados estimulándose la producción de alimentos, esto a su vez constituyó una alternativa para los consumidores ante el sistema de distribución racionada. Problemas en su funcionamiento como elevados precios, control sobre la oferta, acciones inaceptables por parte de los intermediarios motivaron el establecimiento de nuevas regulaciones sobre este mercado limitando su acceso a las Cooperativas

de Créditos y Servicios (CCS) y las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA). Sin embargo en 1987 cierra el mercado libre campesino y la comercialización de la producción agropecuaria retorna a manos del Estado de forma monopólica.

Un elemento compensatorio en estos años fue la creación e los Mercados Estatales Paralelos donde los productores estatales una vez cumplidos sus compromisos con el estado ofertaban su producción excedente. Estos excedentes se compraban a precios más elevados que los tradicionalmente establecidos por las empresas de Acopio y se vendían a los consumidores a precios regulados pero más elevados que los del mercado racionado. La oferta en estos mercados estaba bajo la responsabilidad de la Empresa de Frutas Selectas y Acopio para el Mercado Paralelo.

Generalizando durante la etapa analizada en el ciclo de producción-distribución-cambio y consumo, la producción juega el papel determinante. En el caso cubano una de las fases de este ciclo, la comercialización mayorista, estuvo bajo el control monopólico del Estado con precios de acopio preestablecidos y desestimulantes, que dejaron poco margen para la utilización del mercado como herramienta, su empleo en determinados momentos no contribuyó a estimular a los productores. Las consecuencias fueron un costo social especialmente por lo dejado de producir y los elevados precios que esta situación impuso sobre la población tanto en los espacios de los mercados libres de los productos como en los mercados informales.

Hasta principios de la década de 1990 la forma de propiedad que predominó en la agricultura fue la sobredimensionada empresa agrícola estatal. Bajo esta forma elevada de concentración de la producción el Estado se encontraba sobresaturado de tareas sin grandes trascendencias desviando la atención de actividades esenciales dentro del modelo económico que además generaban confusión entre las tareas que le corresponden y aquellas que deben ser atribuidas a la gestión

empresarial. Esta situación provocó una elevada centralización y burocratización excesiva, limitando la iniciativa individual lo cual condujo a una paulatina anulación de la capacidad de decisión de los productores.

Las bases del modelo de seguridad alimentaria que se fue creando y que prevalecía a fines de la década de 1980 como señala García. M, (2011), fueron:

- *La satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de la población como un objetivo prioritario de la política social, incluido los requerimientos nutricionales específicos de determinados sectores de la población.*
- *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 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 estatales, 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.*
- *La importación planificada de elevados volúmenes de alimentos en respuesta a las insuficiencias de la producción nacional, provenientes preferentemente del campo socialista, aprovechando las ventajas del modelo de comercio exterior vigente. Los datos disponibles indican que respecto al período precedente, continuó creciendo el componente importado de la ingesta diaria, hasta situarse en un rango del 53 al 56%.*
- *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 disponibilidad de alimentos por la población, tanto en*

términos de volúmenes como de precios y, a la vez 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, pueden apreciarse los elementos esenciales que tipifican el modelo de seguridad alimentaria en Cuba hasta finales de la década de 1980.

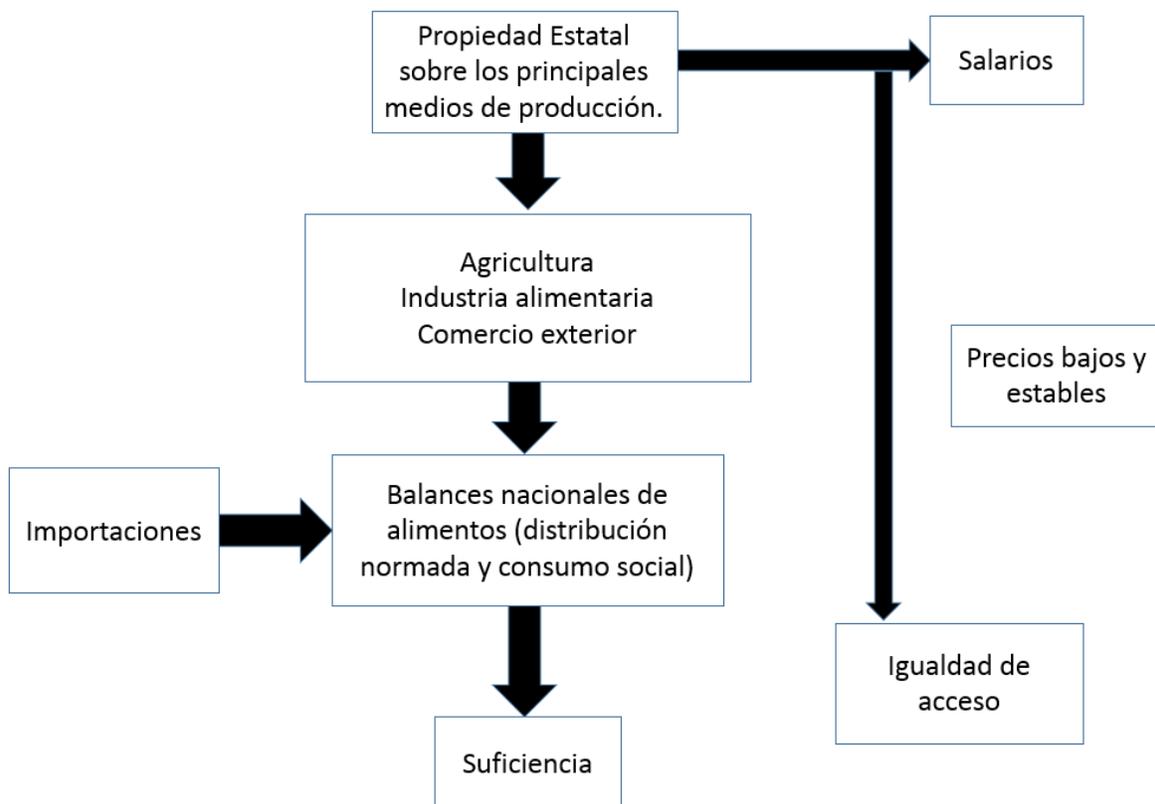


Figura 2. Bases del modelo de seguridad alimentaria en Cuba hacia finales de la década de 1980.

Fuente: Elaborado por la autora

De forma general, el modelo de sistema alimentario (SA) que prevaleció en Cuba hasta el año 1989, estuvo orientado a garantizar la disponibilidad agregada, en términos de suficiencia y estabilidad del suministro básico. En la práctica, se

lograron estos objetivos con una relativa independencia con respecto a los resultados productivos del sector agropecuario. Las posibilidades de acceso a los alimentos se aseguraron mediante el consumo racionado y social de los productos a precios subsidiados por el Estado lo cual confirió un acento igualitarista a la distribución del producto social.

Con la caída del campo socialista el país perdió el nivel de aseguramiento alcanzado, las condiciones de mercado seguro, precios preferenciales y de relaciones de intercambio justas que durante tres décadas significaron un punto de apoyo decisivo para la economía cubana. Esta circunstancia constituyó el detonante que unido a la caída de los indicadores de eficiencia que previamente se manifestaban, producto del agotamiento del modelo anterior, desencadenó una crisis económica sin precedentes en la historia de la Revolución cubana en particular en el sector agropecuario. En respuesta a dicha crisis se da comienzo a un proceso de rectificación de errores y tendencias negativas, y de transformaciones de las relaciones de producción que permitiera el desarrollo de las fuerzas productivas¹⁶.

2.2. El agotamiento del modelo de seguridad alimentaria vigente en Cuba (1990-2011)

En la década de 1990 en plena aplicación de la política de rectificación de errores y tendencias negativas se aprueba el Programa Alimentario (PAL)¹⁷, específicamente en 1992, en él se promovieron una serie de medidas para corregir los problemas que enfrentaba la agricultura y la agroindustria azucarera como resultado del agotamiento del modelo económico utilizado hasta entonces en la agricultura.

El PAL admitió las principales insuficiencias acumuladas en la administración del sector agropecuario y enfocó integralmente el desarrollo del complejo agroindustrial

¹⁶ Las fuerzas productivas están integradas por la disponibilidad de los medios de producción (maquinarias, equipos, implementos e insumos), por la tecnología y la fuerza de trabajo. Este último elemento es su componente fundamental.

¹⁷ El Programa Alimentario. Editorial. José Martí. La Habana, 1991. Cardet, L. Cuba Económica. No. 1. 1991, pp. 50-51.

nacional exportador, la producción de consumo interno y el desarrollo social. En otras palabras se trataba de rearticular la agricultura con los sectores I y II de la industria, la infraestructura productiva y social y la ciencia y la técnica nacionales, adicionado la introducción de modificaciones en la organización, retribución y estimulación al trabajo por los resultados. Una clave de esta política fue el papel asignado a los municipios y la agricultura urbana. (Figueroa. V, 2000)

En dicho programa alimentario se fijó como meta alcanzar una dieta promedio de 3487 calorías y 87 gramos de proteínas diariamente lo cual representaba un crecimiento diario de la dieta de 166 calorías y 11 gramos de proteínas respecto a 1989. Esta meta, imposible de alcanzar basándose en las importaciones, fue la razón por la que en el PAL formulase el objetivo de corregir la dependencia alimentaria basándose en la sustentabilidad nacional, contando con los recursos y posibilidades del país, sin restarle la debida importancia al sector externo.

En la práctica, el modelo estructural y funcional de la agricultura no sufrió modificaciones en lo fundamental pues el PAL continuó sosteniendo y conservando muchos de los componentes críticos del sistema vigente y al que se adicionaron otros preparando al país para un escenario de bloqueo total como:

- El régimen de propiedad, producción y administración estatal directa conservó un papel hegemónico. Se continuó considerando al sector cooperativo y campesino parcelero como un componente secundario acorde a su peso en la estructura agraria nacional.
- Intangibilidad de la concepción negativa sobre el sistema vigente de comercialización del producto agrícola y de los abastecimientos; no se apreciaba el mercado libre agropecuario como una alternativa necesaria y viable.

- EL sistema centralizado se mantuvo con un enfoque administrativo de dirección y planificación. Ocurrió una acentuación de la centralización, atenuado en la extrema y creciente limitación de recursos. El cálculo económico prácticamente se dejó de utilizar en la agricultura.
- Fueron organizados contingentes de trabajadores voluntarios bajo una fórmula de trabajo comunista y retribución socialista con estímulos materiales y político-sociales crecientes para atenuar el déficit de mano de obra en el campo, acelerar la reactivación de la agricultura y masificar el trabajo voluntario.

De forma general el PAL y sus metas estuvieron basadas en la creencia acerca de que la URSS podría sostenerse y que ante los significativos peligros que podrían acaecer era necesario avanzar rápido y en el mayor tiempo posible en la recuperación antes que pudiese ocurrir un agravamiento fatal de la crisis en la URSS. Hasta 1992, año en que el país obtuvo el récord histórico de producción de viandas y vegetales con 33 millones 562 mil quintales acopiados; la recuperación hidráulica avanzó notablemente y se produjeron 7.2 millones de toneladas de azúcar, cerrando el ciclo de las grandes zafras azucareras, fue un periodo en el que el PAL justificó muchos de sus objetivos. Sin embargo la experiencia histórica demostró que evidentemente sus metas eran inalcanzables sin la existencia de la URSS.

Indiscutiblemente la solución del problema de la seguridad alimentaria y nutricional pasa por el diseño de políticas públicas integradas, en función de sus componentes, que se pueden agrupar en dos grande grupos: la disponibilidad agregada a la que tributan la suficiencia de nutrientes, la estabilidad del suministro, la sustentabilidad de los recursos, la dependencia externa y la inocuidad de los alimentos; el segundo grupo se refiere al acceso a los alimentos ya sea a nivel de individuo o familiar incluyéndose en el: el acceso a la tierra, la relación entre los ingresos y precios para comprarlos y los donativos y prestaciones sociales.

2.2.1. Problemas de disponibilidad agregada

I. Niveles de suficiencia.

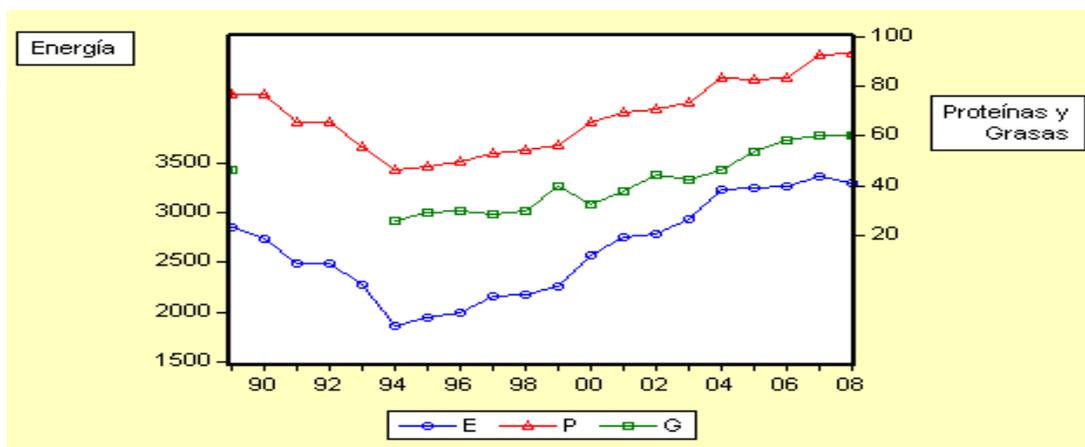
A inicios de los años 90 se produce un brusco y agudo declive de los niveles de suficiencia especialmente en los niveles de consumo de grasas. La producción nacional de alimentos registró un descenso sobre todo en los primeros años de la década de 1990 con relación a los valores registrados en 1989 (ver anexo 4), con la excepción de la producción de plátano burro que fue el componente de mayor representación en la dieta nacional de estos años, a su vez la producción ganadera disminuyó en todos sus renglones por lo que descendió el consumo de proteína animal.

No obstante del decrecimiento de la producción nacional de alimentos, se puede apreciar en el gráfico que ocurre una recuperación¹⁸ a partir del 2000 en los niveles de consumo de nutrientes. Esta recuperación se logra por el incremento sostenido de las importaciones de alimentos. En el país se ha mantenido la voluntad política de recuperar e incrementar los niveles de alimentación alcanzados antes de 1989, pero aun cuando se ha avanzado, no se logra alcanzar los niveles de la década del '80

Gráfico 1: Consumo Promedio diario de nutrientes (1989-2008)¹⁹

¹⁸ El Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos de Cuba, propone un nivel de consumo promedio diario de calorías en el orden de los 2400 kcal; de proteínas en 72gr. y grasas en 75 gr

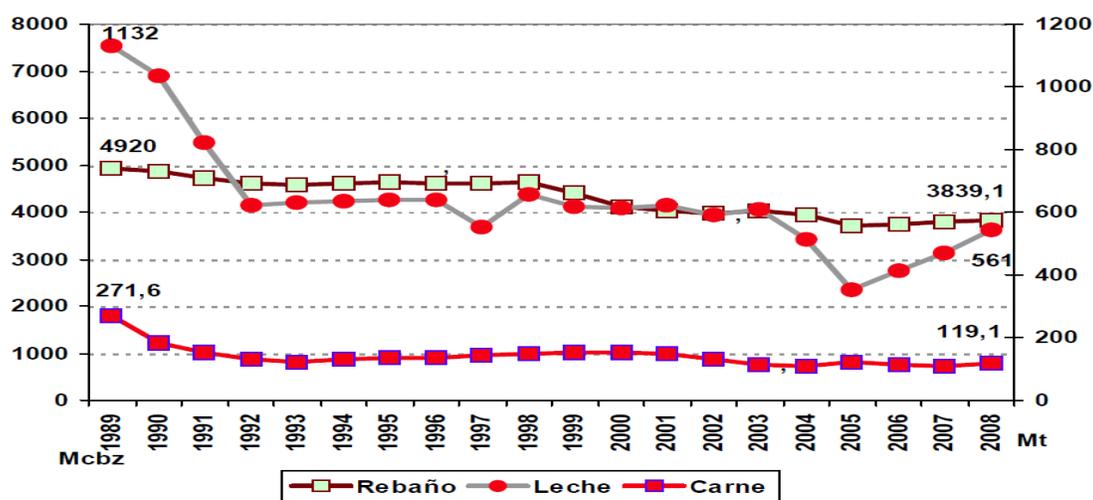
¹⁹ El cálculo de la ingesta se realiza por la ONE, teniendo en cuenta todos los canales de distribución existentes nacionalmente, incluidas las ventas en las tiendas de recaudación de divisas y el mercado libre agropecuario, y excluyendo el consumo del sector turístico.



Fuente: Nova, A. (2007). "La agricultura, los alimentos y las transformaciones necesarias". CEEC. Boletín Cuatrimestral, agosto de 2007 y MEP, agosto de 2009.

De 2001 a 2010 se dio una inestabilidad en cuanto a la producción de alimentos de origen vegetal (ver anexo 6) y otro tanto sucede con la producción ganadera como se manifiesta en el gráfico 2, el acopio de leche sufrió una caída significativa en 2005 experimentando algunas mejoras a partir de 2009, se observan algunos avances también en el peso promedio por animal. La producción no logra alcanzar los niveles de 1989 aunque la tendencia de los indicadores es aumentar sobre todo a partir de 2002.

Gráfico 2: Existencia de Ganado Vacuno, Producción de leche y carne 1989-2008



Fuente: Nova, Armando (2009). "Línea de Desarrollo y Resultados de la Agricultura cubana en los últimos 50 años."

A partir de 2007 se comienzan a aplicar una serie de medidas con el objetivo de lograr el incremento de la producción y modificar la dinámica de las ventas en una serie de productos que forman parte de la canasta básica del consumidor. Como consecuencia dichas medidas deben aumentar los niveles de suficiencia; no obstante este periodo coincide con la entrada del sistema capitalista en la crisis de su ciclo reproductivo, lo cual impactó negativamente a la economía cubana, particularmente con respecto a la disponibilidad y el acceso a los alimentos. Entre las medidas que fueron aplicadas se destacan las siguientes:

1. **Incrementos del precio por producto agropecuario a los productores:** Se incrementó el precio de la leche a los productores y se estableció el pago de una porción en CUC por litro agregado (lo cual a su vez aumenta la capacidad de compra del productor para los insumos). Esta medida permitió la recuperación de una parte de esta producción que anteriormente tenía otros destinos comerciales. El productor se ha visto estimulado a vender el producto a Acopio Estatal así como venderlo directamente a los establecimientos de comercialización a la población. Además de estimular la producción, esta medida genera ahorros de combustibles, motorrecursos y reduce las pérdidas con la llegada oportuna a los consumidores. Este procedimiento fue implementado en 89 municipios, 66 de los cuales se autoabastecen totalmente. Por otro lado como efecto colateral la medida condujo a las disminuciones de las entregas a la industria motivando un menor grado de aprovechamiento de las capacidades industriales y se dejaron de obtener determinadas producciones como mantequilla, suero, entre otras. (Véase tabla 8).

Tabla 8: Producción Industrial (en mt)

Producto	2006	2007	2008	2009	2010
Leche fluida	162,6	151,5	118,5	130,5	125,8

Fuente: Estadísticas seleccionadas, ONE: Cuba 2007, Panorama económico social, 2008 y 2009, La Habana

2. **Incremento del precio de la carne:** esta medida no tuvo el efecto esperado, haciendo una comparación entre los precios de un grupo de productos pagados por Acopio Estatal (incluyendo los precios de estímulo señalados) y los precios minoristas en los MAE y el Mercado Libre (aun tomando en cuenta la existencia de precios topados en este) se puede observar cómo se produjo una diferencia entre los precios pagados por el consumidor y los precios que recibe el productor, a favor de la Empresa Estatal de acopio, desde 20% al 65% más que queda en manos de los comercializadores (véase anexo 6) esta diferencia es significativamente mayor comparada con los precios registrados en el mercado libre agropecuario minorista. De esta situación se puede inferir que los precios en los mercados de libre oferta y demanda resultaban mucho más estimulantes para los productores. Los precios pagados por acopio estatal así como el precio de estímulo deberían estar relacionados con los precios de los mercados de libre oferta-demanda y además con los que rigen el mercado internacional especialmente para el caso de los productos que sustituyen importaciones.

3. **Distribución de tierras ociosas:** Según el Ministerio de la Agricultura en 2009, el país disponía de 1 758 962 ha de tierras ociosas²⁰, contaba además con un valioso capital humano, así como la existencia de un número significativo de centros de investigación y estaciones experimentales con importantes resultados y capacidad tecnológica. Con estas características se impone la interrogante: ¿Por qué no se producen suficientes alimentos? ¿A qué causas se debe la insuficiente producción nacional que presenta el país? En julio de 2008 se emitió el Decreto Ley 259, implementado a través del Reglamento Decreto-Ley 282 de agosto de 2008 para proceder a la distribución de tierra ociosas, se definieron los términos de propiedad jurídica y económica esclareciendo que la tierra continua siendo propiedad del Estado, y con el cobro de un impuesto o

²⁰ Ministerio de la Agricultura “Informe de resultados y perspectivas”. La Habana, octubre 2009

arriendo se reconoce la importancia de este medio de producción (la tierra) entregado que debe ser conservado y mejorado. A pesar de esta medida la producción agraria de 2009, 2010 y 2011 presentó poco dinamismo (véase anexo 6) Esta situación ejemplifica una vez más la dependencia y vulnerabilidad alimentarias de la economía Cubana.

La entrega de tierra es una condición necesaria pero no suficiente para generar incrementos inmediatos en la producción de alimentos. Existen una serie de medidas de carácter sistémico que deben ser implementadas entre ellas: la consolidación de un mercado de insumos, servicios y bienes de producción, donde el productor pueda acudir (de acuerdo con su capacidad de compra generada por sus resultados productivos) a comprar lo que requiera, en el momento oportuno y a precios que se correspondan con los precios recibidos por la producción terminada; que el productor pueda decidir de acuerdo con el comportamiento del mercado y los requerimientos sociales, lo que va a producir, a quien y donde vender; que pueda contratar libremente a la fuerza laboral que necesite; aquellos productores que se inicien en este proceso deben contar con el financiamiento necesario y la asistencia técnica periódica. Estas medidas deben permitir la realización de la propiedad (que el individuo se sienta dueño de sus decisiones y resultados, logrando con esto el cierre exitoso del ciclo productivo desde un enfoque sistémico.

- 1. Proceso descentralizador de funciones y cambios de estructuras organizativas:** Se identifica el municipio como elemento clave para el desempeño y toma de decisiones dentro de la actividad agrícola territorial, constituyéndose en cada municipio una Delegación Municipal de Agricultura, para cada municipio se definen tres escenarios productivos: agricultura urbana, suburbana (alrededor de un radio de 10 km a partir de la periferia de las ciudades) y los polos productivos o convencionales; proceso de simplificación de las estructuras del Estado, el primer paso fue la unificación de Ministerio de la Industria Alimenticia con el antiguo Ministerio de la Pesca, a su vez se reunificaron el Ministerio de la Agricultura y el Ministerio del azúcar y por último

se constituye el Ministerio de la Alimentación (agrícola, industria alimentaria y la pesca). Esto quiere decir que en esa dirección se producen cambios institucionales y organizativos.

II. Niveles de Estabilidad

Durante este período se diversificaron los canales de suministro a la población. A principios de los 90 la actividad de acopio y comercialización de los productos agropecuarios continuó bajo la gestión y regulación del MINAGRI. Se mantuvo un mercado estatal basado en convenios de obligado cumplimiento y precios oficiales, a través del cual se aseguraba el consumo normado de la población, el consumo social y el mercado en divisas

En octubre de 1994 ocurrió la reapertura del mercado campesino (creado en 1980 y cerrado en 1987) bajo el nombre de mercado libre agropecuario al que tanto productores estatales y cooperativistas (una vez cumplido sus compromisos estatales) como el sector privado podían concurrir. La reapertura de este mercado constituyó una opción más para los productores, ya que los precios pagados eran superiores a los pagados por la Empresa Estatal de Acopio (situación que persiste hasta la fecha), al igual que para los consumidores frente al mercado de productos normados o racionados.

Además de los canales de suministro a la población mencionados anteriormente se constituyeron otras opciones como: el mercado libre agropecuario (MLA), mercado de tiendas en divisa, mercado estatal de productos agrícolas a precios topados, ferias agropecuarias, ventas en los huertos y organopónicos (agricultura urbana), además se estimuló la producción con destino al autoconsumo en las entidades del sector agropecuario y de las fuerzas armadas.

El surgimiento de redes comercializadoras diferentes a la red estatal del comercialización agropecuaria reanimó el papel de los intermediarios privados entre productores y comercializadores en la Resolución Conjunta del

MINAGRI/MINCIN No.1 de 2006 “Reglamento para la comercialización de productos agropecuarios y con la concurrencia de los productores a los mercados agropecuarios” redefinió los productos que podían circular en los distintos mercados y sus requisitos, así como sus respectivos concurrentes, en concordancia con lo estipulado en el Decreto-Ley no. 191 de 1994.

Entre las medidas aplicadas durante los años 2007-2010 que se relacionan con la estabilidad de los suministros se encuentra el Control de la actividad de acopio y comercialización. En 2008 se estableció un conjunto de medidas restrictivas respecto al abastecimiento de los alimentos agrícolas a través de la cadena comercializadora de los mercados de libre formación de precios, una de ellas fue la fijación de precios topados a los productos que se ofertan en esa cadena. En lo fundamental estas medidas buscaban evitar el incremento desmedido de los precios y consecuentemente evitar que determinados sectores sacaran provecho ante la disminución de la disponibilidad de alimentos, esta medida tuvo un efecto contrario al esperado, contribuyendo a la disminución de la oferta ante la posibilidad de que los precios prefijados no cubrieran los costos a lo largo de la cadena comercializadora. Igualmente se establecieron requisitos y autorizaciones entre otras barreras restrictivas, que no facilitaban el flujo continuo de abastecimiento de los alimentos

El primero de agosto de 2010 se decide trasladar la actividad de acopio de provincia Habana y Ciudad de La Habana al Ministerio de Comercio Interior siendo esto un retroceso en la búsqueda de la solución del problema puesto que el establecimiento de nuevas estructuras generadoras de mayores niveles de burocracia y mecanismos establecidos que impedían a los productores vender directamente a las empresas, por lo que disminuyen significativamente los niveles de estabilidad.

III. Niveles de autonomía alimentaria nacional.

La economía cubana históricamente ha sido una tradicional importadora de alimentos, en condiciones de una producción agropecuaria nacional fuertemente deprimida y a medida que la economía se iba recuperando, principalmente, debido a los resultados económicos del sector del turismo internacional, creció la dependencia externa alimentaria, al incrementarse la demanda de insumos alimentarios en este sector que la economía nacional era incapaz de producir. Este problema se ha mantenido como tendencia (véase tabla 9), no obstante las múltiples medidas tomadas por el país para estimular la producción agropecuaria y la oferta de productos alimenticios. Se mantienen los problemas de disponibilidad y acceso de la población a muchos alimentos esenciales debido a problemas de oferta y precios principalmente.

Tabla 9: Importaciones totales y de alimentos 2002-2014 (miles de USD)

	Importación total	Alimentos	Alimentos % del Total
2001	4793,235	755,569	15,76323715
2002	4140,767	737,755	17,81686823
2003	4612,598	855,086	18,53805599
2004	5615,198	1034,09	18,41591338
2005	7604,259	1316,928	17,31829492
2006	9497,89	1259,277	13,25849215
2007	10079,21	1548,923	15,367504
2008	14234,094	2205,342	15,49337808
2009	8906,01	1495,9	16,7965228
2010	10644,338	1467,094	13,78285808
2011	13952,402	1863,193	13,35392286
2012	13800,851	1644,877	11,91866357
2013	14706,618	1848,05	12,56611139
2014	13036,843	1917,74	14,71015644

Fuente: Elaborado por la autora a partir de ONEI. (2014): *Series Estadísticas*.

El departamento de agricultura de EE.UU, autorizó en el año 2001 la venta de alimentos a Cuba, sin que dicha medida implicara el levantamiento del bloqueo comercial y financiero impuesto a Cuba, dicha actividad que ha continuado hasta el presente, llegando a posicionar a los Estados Unidos de América entre los principales mercados de importación de alimentos, pero bajo condiciones onerosas de pago.

Sin embargo las crecientes restricciones impuestas a Cuba para acceder a este mercado, ameritan manejar estos vínculos con criterios de seguridad nacional bajo el principio de diversificar los mercados de importación de alimentos, a pesar de las ventajas comparativas del mercado norteamericano, para mitigar las consecuencias de dependencia que esto puede generar

El valor de las importaciones de alimentos y de insumos, incluidos combustibles para la producción agropecuaria, tienen un efecto negativo 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 y 0,68²¹ respectivamente, a financiar las importaciones totales agroindustriales.

La balanza comercial agropecuaria llegó a presentar en el 2011 un desbalance externo del orden de los MMD. En este escenario se evidencia la necesidad de concebir una política económica, orientada especialmente hacia la sustitución de importaciones de alimentos: arroz, leche y carnes, entre otros.

2.2.2. Problemas de acceso

El acceso a los alimentos en el panorama nacional ha variado sustancialmente en cuanto a la igualdad en el acceso a estos, prevaleciente hasta 1989. A pesar de los esfuerzos realizados por mantener el suministro por la vía del racionamiento, la vigencia de la dualidad monetaria en la economía cubana, la elevada tasa de

²¹ Departamento Agropecuario. Dirección de Agroindustria. Diciembre de 2007. Algunas consideraciones sobre la balanza comercial agropecuaria. p. 3.

cambio que prevalece desde 1994 y la segmentación de los mercados, determinan una diferencia significativa en la distribución de los ingresos, razón por la cual la ingesta promedio diaria ha perdido la uniformidad distributiva que presentaba anterior a la década de 1990. Se observa de manera creciente un incremento de desigualdad en el acceso de diferentes segmentos de la población a los alimentos, particularmente a algunos esenciales como las carnes y frutas variadas

Varias estimaciones han dado como resultado que los altos precios que prevalecen en el mercado libre agropecuario, unidos al resto de los gastos en alimentos, abarcan más del 70% de los ingresos familiares²², esta proporción genera desfavorables efectos sociales, especialmente para los grupos poblacionales de ingresos más bajos, constituyendo una amenaza para los valores y principios sobre los cuales se construye el proyecto socialista cubano y hace que proliferen fenómenos de corrupción y actividades delictivas. Es necesario esperar los efectos que tendrán sobre esos fenómenos, las últimas medidas tomadas a nivel nacional respecto a los precios topados y al cambio de precios de varios productos alimentarios en las llamadas tiendas recaudadoras de divisas.

En el país también se han implementado otras medidas, específicamente en el reordenamiento del sistema empresarial, que han contribuido al aumento de los ingresos en la población como es el caso del pago sobre utilidades en empresas y los estímulos materiales en forma de productos alimentarios como es el caso de las empresas del sistema empresarial de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) por citar un ejemplo, pero estos sectores constituyen una parte no significativa de la población.

Si se observa el comportamiento del salario medio mensual de 2006-2010 (véase tabla 10), puede comprobarse que se ha producido un incremento relativo pero realmente poco significativo que en términos del poder adquisitivo no ha producido grandes cambios.

²²Nova González, Armando, La Agricultura en Cuba : Evolución y Perspectivas (1959-2005),p.308

Tabla 10: Salario medio mensual en entidades estatales y mixtas por provincias.

CONCEPTO	Pesos				
	2006	2007	2008	2009	2010
Cuba	387	408	415	429	448
Pinar del Río	372	392	386	415	440
La Habana	377	397	391	417	434
Ciudad de La Habana	409	431	429	441	449
Matanzas	395	406	433	451	445
Villa Clara	376	393	406	430	458
Cienfuegos	389	407	420	424	458
Sancti Spiritus	379	415	431	442	461
Ciego de Ávila	398	423	439	467	497
Camagüey	389	412	410	439	459
Las Tunas	374	390	393	401	449
Holguín	381	401	400	419	444
Granma	377	395	397	416	435
Santiago de Cuba	360	390	382	399	450
Guantánamo	359	376	378	396	421
Isla de la Juventud	376	419	382	422	434

Fuente: ONEI “Salario medio en cifras”. Cuba, 2011. Consultado en www.one.cu

En cuanto a las prestaciones sociales que se dan en el país el régimen de seguridad social concede prestaciones monetarias, en servicios y en especie.

- Prestaciones monetarias: los subsidios por enfermedad o accidente; prestación económica por maternidad, pensión por invalidez total o parcial; pensión por edad y la pensión originada por la muerte del trabajador o pensionado.
- Prestaciones en servicios: las que se ofrecen gratuitamente a toda la población: la asistencia médica, preventiva y curativa, hospitalaria en general y especializada, incluye los medicamentos, alimentación adecuada mientras el paciente se encuentra hospitalizado o requiere dieta especial por indicación médica.

No obstante existen múltiples retos que debe asumir la seguridad social en el país, entre ellos:

- De tipo demográfico: el envejecimiento poblacional, estancamiento del crecimiento económico, disminución de la natalidad y de la tasa de remplazo, incremento de la esperanza de vida geriátrica.
- De tipo económico: las contribuciones son insuficientes para cubrir los gastos del sistema. Deterioro del valor real de las prestaciones.

El sistema de seguridad social no posee un fondo o reserva de contingencia. La viabilidad del sistema depende de la capacidad de la economía nacional para cubrir las obligaciones asumidas por el presupuesto del Estado

2.2.3. El Sistema alimentario cubano

Como se ha mencionado anteriormente, la crisis económica que siguió al derrumbe del campo socialista, impactó negativamente al sistema alimentario, los niveles de importación sufrieron un estrepitosa caída, por lo que los escasearon significativamente los suministros vitales para la producción agropecuaria, caracterizada hasta entonces por un alto grado de mecanización y, en general, elevado consumo de fertilizantes, pesticidas y piensos, entre otros insumos.

En la tabla 11 puede observarse cómo se comporta la importación de bienes de consumo en el periodo crítico de 1989-1993, donde la caída fue realmente brusca.

Tabla 11. Importación de bienes de consumo (1989-93)

Años	Import. Bienes de Consumo (MMusd)	IMPORTACIONES DE:	
		Harina de trigo (MT)	Harina animal y vegetal para pienso (MT)
1989	895.2	185.4	398.1
1990	865.8	199.7	379.5
1991	724.1	145.8	220.8
1992	468.0	148.7	4.3
1993	496.0	126.5	5.9
1994	455.1	87.6	189.2

Fuente: La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa. CEPAL. México. 26/8/1997

Las inversiones estatales disminuyeron y se inició un proceso de descapitalización y obsolescencia tecnológica del sector agropecuario que aún no se ha revertido. A fines de la década de los años 80, anualmente se invertían más de 900.0 MMP en el sector agropecuario alcanzando en 1989 los 1005,0 MMP. A partir de ese momento y de forma progresiva, disminuyó llegando a alcanzar niveles inferiores a los 200,0 MMP y sólo en el año 2005 rebasa esa suma, alcanzando apenas 210.8 MMP²³. Consecuentemente, la producción bruta agropecuaria comenzó a descender abruptamente; aunque en 1994 ascendió a 2000,0 MMP. De forma similar en la industria procesadora de materias primas agropecuarias disminuyó el aprovechamiento de la capacidad instalada, en 2009 en la agroindustria no rebasaba el 50%²⁴

Las precarias condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores de ambos sectores, causadas por esta situación estimularon procesos migratorios desde las áreas rurales hacia las urbanas. De igual manera los movimientos migratorios hacia otros países, principalmente a los EE.UU., se incrementan notablemente, destacándose en este proceso buena parte del capital humano formado en el país. Por lo que para el sector agropecuario se vuelve imperativo transitar hacia un nuevo modelo técnico-productivo, acorde con la reducción de los recursos económicos, empleando en mayor medida la tracción animal y la introducción de modernas tecnologías agroecológicas. Paralelamente se operó una transformación socioeconómica del sector agropecuario en el que las formas no estatales de producción agropecuaria, especialmente las cooperativas y campesinos privados, superaron en cuanto a eficiencia y productividad al sector estatal.

Las limitantes de recursos materiales y humanos dieron lugar a una elevada proporción de tierra agrícola ociosa. Atendiendo a las formas de propiedad

²³ ONEI: "Series Estadísticas", consultado en www.one.cu

²⁴ MEP. Dpto. Agropecuario. Propuesta. Política para la Agroindustria no Azucarera. P 1.

existentes, el índice de aprovechamiento en 2007, según datos de la ONEI alcanzaba niveles del 29,2% en empresas estatales; 48,6 % para las UBPC; 52.1% en las CPA y 65,2% en las CCS,²⁵ indicativo de que los dos últimos agentes económicos hacen una mejor utilización del suelo, empleando métodos agrícolas más intensivos, como la rotación y diversificación de los cultivos.

En el año referenciado, la disponibilidad de tierra por habitante registró que de un total de 0,59 hectáreas de tierra agrícola por habitante, sólo 0,27 estaba cultivada. Estimaciones realizadas indican que sólo 0,11 se destinaban a la alimentación de la población, mientras que el resto se dedicaba a cultivos de exportación, cifra significativamente inferior si se compara con otros países donde la porción destinada a producir alimentos está en el rango de 0,30 a 0,40.²⁶ Medidas adoptadas como la transferencia a la producción de alimentos de una parte significativa de las tierras destinadas al cultivo de la caña de azúcar, han contribuido a favorecer en este sentido, el proceso de entrega de tierras ociosas a personas naturales dispuestos a trabajarla es otro ejemplo. Pero ello definitivamente no ha resuelto el problema de la producción de alimentos en el país

No sorprende en esa dirección la presencia de fallas en el sistema alimentario: no están eficazmente articuladas las cadenas productivas que influyen directamente en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios; apreciándose un sistema desestructurado, con importantes rupturas intersectoriales que lejos de contribuir a fortalecer el sistema alimentario del país, lo debilitan

²⁵ ONEI, 2007. Panorama Uso de la Tierra., p. 4

²⁶ ONEI, 2007. Panorama Uso de la Tierra., p. 3,

CAPÍTULO III: LA POLÍTICA ALIMENTARIA Y EL PAPEL DEL TERRITORIO Y SUS LOCALIDADES EN EL PROCESO DE TRANSFORMACIONES ACTUALES DE LA ECONOMÍA Y SOCIEDAD CUBANAS

3.1. La Política Alimentaria como una necesidad para la gestión de la seguridad y soberanía alimentarias en las naciones.

Como se ha explicado con anterioridad en la presente investigación la concepción y diseño de la política alimentaria resulta determinante para la gestión efectiva de la seguridad y soberanía alimentarias, tanto a nivel de país como de cada uno de sus territorios

La inseguridad alimentaria y el hambre son conceptos estrechamente asociados a la pobreza, pero no se deben identificar como fenómenos iguales confundidos con ella. La deficiente alimentación, para el desarrollo de una vida normal y adecuada desde el punto de vista nutricional, afecta no sólo a quienes viven en condiciones de pobreza extrema sino también a estratos más amplios y grupos que residen en determinadas zonas o regiones vulnerables en cada país. Para la población en pobreza extrema la falta de acceso a alimentos es, por sus consecuencias, el más grave y urgente de los problemas a erradicar. El reconocimiento de la importancia de eliminar las situaciones más extremas de hambre está expresado en que el primer objetivo de desarrollo de la Declaración del Milenio es la erradicación del hambre en el planeta. Respecto de este objetivo se establecen metas específicas, otorgándosele así la misma prioridad que a la mitigación de la pobreza.

A partir de la Conferencia Internacional sobre Nutrición en Roma de 1992 y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma de 1996, la preocupación por la seguridad alimentaria y el hambre se ha manifestado más claramente en formulaciones de políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional.

El principal desafío ha sido otorgar alta prioridad a la seguridad alimentaria en la agenda política de los países. Es necesario analizar en qué medida los objetivos

enfocados a mitigar el hambre se están cumpliendo y cuáles son las causas y consecuencias particulares que caracterizan al fenómeno en los países.

El rol de la política alimentaria en la erradicación del hambre es vital, su concepción, diseño e implementación debe tener como propósito corregir los problemas de disponibilidad, estabilidad, sustentabilidad, inocuidad y autonomía de ahí a importancia de comprender y establecer una adecuada relación entre la política macroeconómica y la política alimentaria en un país como se puede apreciar en la figura 4

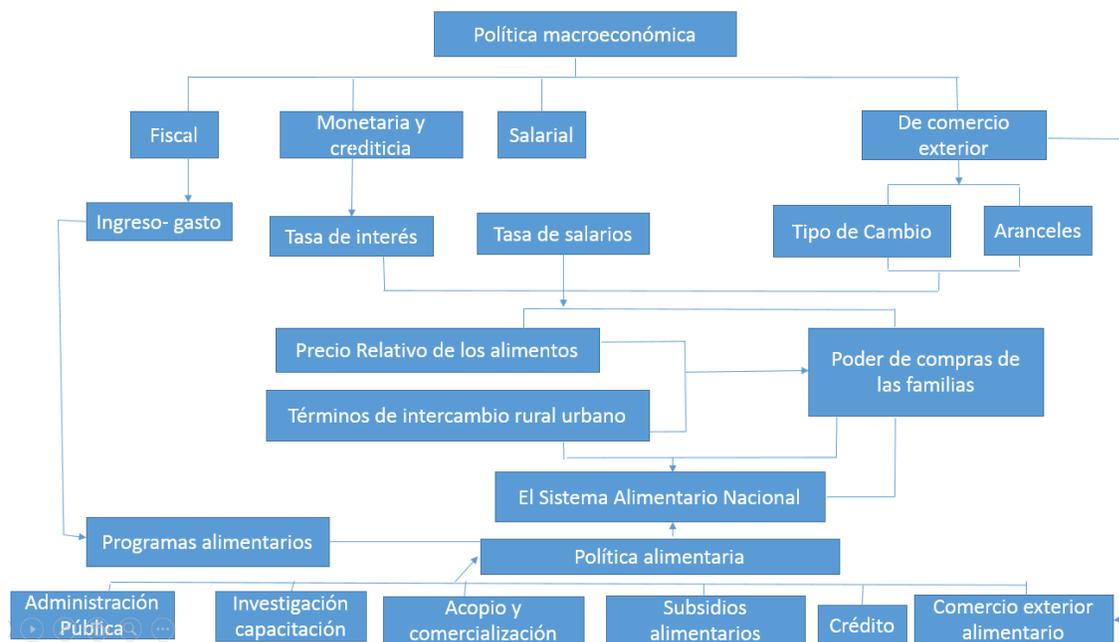


Figura 3. Vínculos entre la política macroeconómica y la política alimentaria

Fuente: PMA, CEPAL, 2003. Serie 88. Políticas Sociales: Pobreza, Hambre y Seguridad Alimentaria en Centroamérica y Panamá. <http://www.eclac.org>.

Como se puede apreciar en la figura 3, los vínculos de la política alimentaria con las principales variables macroeconómicas, deben poder corregir los efectos de la política macroeconómica sobre la disponibilidad y el acceso a los alimentos fundamentalmente. Se trata en general de medidas que apuntan a la reasignación de recursos destinados a mejorar la disponibilidad y el acceso alimentario. Ello

dependerá en gran medida de la calidad del sistema de acciones de políticas que se conciben con tales fines.

En esta dirección habrá que considerar determinadas líneas de acción que resultan esenciales, entre ellas:

- El peso relativo y la estructura del gasto social en el presupuesto;
- Las orientaciones de la inversión en infraestructura;
- Los estímulos fiscales o transferencias orientadas a la reorganización de las estructuras de producción y distribución de alimentos,
- El estímulo a la difusión del progreso técnico en las distintas esferas de actividad que conforman el sistema alimentario;
- La redefinición del patrón de inserción internacional en aquellos aspectos que inciden en la oferta y demanda alimentarias (bandas de precios, protección frente al dumping, criterios para regular los efectos distorsionadores de la ayuda alimentaria, entre otros)
- El establecimiento de normas y estándares que regulan calidad e inocuidad de los alimentos.

La efectividad de las medidas de políticas o líneas de acción, así como su armonización y complementariedad también dependen de la manera que se establezcan los nexos entre el papel y funciones nacionales y los territorios.

3.2. Papel del territorio y sus localidades en el proceso de gestión de la seguridad y soberanía alimentarias en las naciones.

Existen varios enfoques que, al referirse a los modelos de desarrollo local tradicionales y contemporáneos, coinciden en reconocer que: 1) En ellos predomina un enfoque economicista que pretende desmembrar lo nacional y ligar la localidad a los circuitos del capital financiero y las cadenas productivas internacionales, ignorando la importancia estratégica del Estado en el proceso de desarrollo y transformación nacional, lo cual ha aumentado los desequilibrios territoriales; 2) Fundamentalmente se basan en estimular a las pequeñas y

medianas empresas (PyMES), limitando el rol del gobierno como un agente promotor de la iniciativa privada; 3) Acentúan el punto de vista reduccionista de una administración pública orientada fundamentalmente a la administración cortoplacista de bienes y servicios públicos, mas no el de una gerencia estratégica del desarrollo sobre bases participativas, democráticas y con enfoque de sostenibilidad. (Torres, 2015). Por ello resulta tan importante poder establecer una relación óptima entre centralización y descentralización en lo que respecta a las políticas para construir y gestionar la seguridad y soberanía alimentarias.

3.2.1. Necesidad de armonizar las acciones de desarrollo territorial con la seguridad y soberanía alimentarias

Pese a los variados criterios de modelos de desarrollo local que existan, experiencias como las que se promueven, por ejemplo, desde América Latina asociadas a modelos de desarrollo como las del buen vivir en Ecuador, o el hecho de situar al hombre y su relación con la naturaleza en el centro del problema, deben analizarse bajo el enfoque de desarrollo local. Estas experiencias intentan mejorar la calidad de vida de la población sobre bases sostenibles, basados en el respeto a las tradiciones culturales y facilitando procesos de empoderamiento de la ciudadanía y de la gestión estratégica del desarrollo, para poder lograr una gestión integral del mismo a nivel de municipios, territorios y comunidades.

Algunos criterios rectores para el desarrollo territorial deben ser adaptables al desarrollo territorial rural de la SAN y a los programas que con ese fin se diseñen e implementen por ejemplo:

- La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea, teniendo como objetivo la reducción de la inseguridad alimentaria.
- Los programas deben operar con un concepto ampliado de lo rural, es decir incorporando al territorio rural los núcleos urbanos intermedios tomando en cuenta la identidad agrícola (rural), y con un proyecto de desarrollo

concertado socialmente, cuyo centro sea la superación de la inseguridad alimentaria.

- Los programas deben considerar de forma explícita la heterogeneidad entre territorios y diseñar estrategias diferenciadas en función de ello.
- Los programas deben incluir a la diversidad de agentes del territorio. La superación de la indigencia y la desnutrición pasa por involucrar a los agentes económicos privados y públicos en alianzas y redes para generar procesos de transformación productiva que los sectores vulnerables de la población por sí solos no lograrían.
- Los programas deben tomar en cuenta como posibles rutas de salida de la pobreza: la agrícola, la rural no agrícola, la migración y las diferentes combinaciones de las tres anteriores: la pluriactividad.
- Los programas necesitan de una compleja estructura institucional, o sea, una combinación de organizaciones e instituciones formales (estatales, gubernamentales) e informales (ONG) que den lugar a redes y alianzas entre agentes privados y entre éstos y los públicos, que posibiliten la construcción de identidad, consensos e inclusión.
- Los programas deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo para lograr la superación estable y autosustentada de la pobreza y la seguridad alimentaria.

Para Cuba el tema adquiere especial importancia en el contexto de la actualización de su modelo económico, toda vez que se desea otorgar mayor responsabilidad y autoridad a los gobiernos municipales en el aprovechamiento de sus recursos endógenos y de los recursos exógenos con incidencia en la localidad, con el propósito de generar procesos de innovación productiva y social, desatando las capacidades creativas y emprendedoras de los habitantes de las localidades y sus comunidades.

Este enfoque se aplica a la gestión de la seguridad y soberanía alimentaria desde una perspectiva territorial, pues el diseño de una política alimentaria que considere

las potencialidades de los territorios, contribuirá a la toma de decisiones con relación a los cursos alternativos de acción que en el ámbito territorial definen la seguridad y soberanía alimentarias, sobre la base de la implicación de actores locales en el aprovechamiento de recursos endógenos y exógenos y la articulación entre intereses nacionales, sectoriales, y así mismo los colectivos e individuos, territoriales desde los espacios de construcción de vida social y productiva de las personas.

3.2.2. Experiencias de la aplicación de la política alimentaria en América Latina. Bolivia como caso.

En la región latino caribeña existen valiosas experiencias en la implementación de políticas y programas enfocados a la superación del hambre y la pobreza

En 2014, a un año de la fecha establecida para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la región de América Latina y el Caribe alcanzó la primera de las metas referidas al hambre o la subalimentación. De 1990 a 2014 la prevalencia de subalimentación en la región se redujo en un 60%²⁷.

En este contexto es necesario preguntarse cómo la región ha logrado en casi quince años reducir de tal manera el hambre. ¿Cuáles son los factores distintivos que marcaron la diferencia, ya sea en la región en su conjunto o en los países que la integran? ¿Qué cursos de acción comunes pueden servir de base para una futura agenda de desarrollo de la región y el mundo? ¿Qué experiencias se pueden derivar para Cuba?, entre otras muchas interrogantes que pueden realizarse.

Sin menospreciar el resto de los factores que han contribuido a la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe, tales como el crecimiento económico, la integración de la región en los mercados mundiales, la estabilidad política y la consolidación democrática, entre otros aspectos, es evidente que

²⁷ Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014. Consultado el 9 de Febrero de 2016 en <http://www.fao.org>

analizar el factor de políticas es imperativo para comprender los avances alcanzados por la región en esta materia.

3.2.2.1. Pautas generales en la aplicación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe

Los significativos resultados en la erradicación del hambre en la región se corresponden a un contexto caracterizado por el compromiso político de la mayoría de los gobiernos de los países de la región, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. Este ha servido de base para la implementación de marcos legales, mecanismos de gobernanza ampliada y políticas públicas integrales, así como programas e inversiones en áreas claves para la seguridad alimentaria y nutricional. En este sentido la voluntad política de los gobiernos y el involucramiento de todos los actores, ha sido clave.

La utilización de un enfoque que tiene como característica principal una visión más amplia de la seguridad alimentaria y nutricional, y que implica la adopción de políticas multisectoriales en un esquema de “doble vía” –combinar acciones de corto y largo plazo–, ha sido uno de los factores contribuyentes a que los países de la región muestren significativos avances en cuatro áreas claves:

- implementación de políticas y estrategias integrales para alcanzar mayores niveles de seguridad alimentaria y nutricional.
- fortalecimiento de la agricultura familiar.
- combate a la pobreza, especialmente en las zonas rurales.
- establecimiento de mejores canales de comercio intrarregional y doméstico.

En las dos últimas décadas, la región ha percibido como la SAN alcanza una creciente relevancia en la agenda pública. La cual, a su vez, se ha transformado en articuladora de la implementación de políticas de distinta índole que han impulsado su desarrollo. Por supuesto esto último es posible debido a la revalorización del rol

del Estado, en un contexto internacional en el cual el compromiso para la erradicación del hambre está presente en los distintos sectores de la sociedad.

En el ámbito legislativo regional, el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) ha asumido un compromiso clave en la integración de la SAN a la agenda pública de América Latina y el Caribe, a través de procesos de discusión y consulta que condujeron a la aprobación de la Ley Marco del Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria en 2012²⁸, y la Ley Marco de Alimentación Escolar en 2013²⁹. Estos marcos jurídicos, sin ser vinculantes, legitiman a nivel regional los conceptos de derecho a la alimentación y seguridad alimentaria y nutricional de toda la población.

Para consolidar los avances observados durante los últimos años, los países de la región deberán, entre otros aspectos, afianzar la integración regional y la cooperación Sur-Sur; mejorar los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de modo de fomentar su continuo progreso; y continuar la integración de la seguridad alimentaria y nutricional dentro de esfuerzos más amplios de erradicación de la pobreza y desarrollo económico que permitan dotar a estos avances de sostenibilidad en el tiempo.

3.2.2.2. Experiencias en la aplicación de políticas alimentarias en Bolivia.

El proceso de gestión de la seguridad alimentaria y nutricional en Bolivia, se lleva a cabo de manera armonizada con la formación de un nuevo patrón de desarrollo económico y social basado en el reconocimiento de la alimentación como un derecho fundamental de las personas, dándole protagonismo al fortalecimiento de la agricultura familiar (campesina, indígena y originaria), potenciando el desarrollo de la agricultura ecológica y reclama a la vez por la igualdad de oportunidades para acceder a los recursos naturales que promueven la producción de alimentos y la

²⁸ Ley Marco del Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria. Consultado el 9 de Febrero de 2016 en <http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>

²⁹ Ley Marco de Alimentación Escolar. Consultado el 9 de Febrero de 2016 en http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-alimentacion-escolar-pma-19-oct-2013.pdf

participación del conjunto de actores públicos y privados en los distintos niveles multisectoriales, para contribuir a lograr la seguridad y soberanía alimentarias.

Los avances en materia de SAN en Bolivia a partir del mandato del actual presidente Evo Morales han sido relevantes. La profundidad de una visión más integral y abarcadora del desarrollo por igual, muestra la evolución que ha tenido el tratamiento del problema de la alimentación en esta nación. Antes de llegar Morales a la presidencia, las leyes promulgadas carecían de un carácter sistémico y en ellas no se incluían todos los grupos poblacionales, por lo que la fragmentación y desigualdad entre regiones eran muy marcadas.

Evo Morales ha propiciado la promulgación de varias leyes como la Ley del Saber Alimentarse para Vivir Bien, y el Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP), encaminadas al avance del país en todos los sectores de la economía, priorizando la SAN y el acceso a los recursos de todos los segmentos poblacionales. También inicio en Bolivia lo que muchos llaman “revolución agraria”, estableciendo otras leyes como la de “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria” en 2006, con la distribución de tierras a comunidades campesinas e indígenas.

La seguridad alimentaria y nutricional junto a los derechos y la soberanía, se convierten en Bolivia en una “cuestión de Estado” y el buen vivir. Actualmente se presenta ante el mundo “equipada” y dispuesta a enfrentar la problemática alimentaria. Un país pequeño que presenta índices de pobreza y desnutrición desde hace décadas pero que va mostrando significativos avances en la lucha por erradicar estos males a través de las leyes y proyectos que se formulan en para contribuir a lograr una seguridad alimentaria y nutricional elevada.

Según el informe de la Inseguridad Alimentaria en América Latina (FAO, 2015: 36), el Estado Plurinacional de Bolivia ha conseguido reducir la subalimentación desde un 38% en el periodo 1990-1992 a un 16% de 2014-2016, cumpliendo de esta

manera la Meta 1C de los ODM. El consumo de calorías en el Estado Plurinacional de Bolivia supera las 2.290 calorías al día por persona, lo que representa un aumento del 15% respecto a los niveles alcanzados en el periodo 1990-1992.

Las políticas, leyes, programas y bonos para la SAN en Bolivia parten de La Constitución Política del Estado Plurinacional del país, la cual regula como marco legal todos los procedimientos e iniciativas que se realizan en el país para el desarrollo económico y social y rige además los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien"³⁰, por lo que constituye el motor impulsor de todo el proceso, y establecen las prioridades a seguir en esta materia por sectores y dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional de acuerdo a lo citado por Pérez (2016).

En términos de política de desarrollo se aprecia una interconexión virtuosa intersectorial de mucha validez conceptual y resultados prácticos en el país de Bolivia, enfocados a fortalecer el sistema alimentario:

Sectores económico-sociales:

- i. *Educación*: Este Ministerio tiene incidencia en la seguridad alimentaria y nutricional por la importancia de la alimentación escolar en la dieta de los niños, así como por la influencia de una pertinente educación nutricional e los niños y sus formadores

Instrumentos:

- Bono "Juancito Pinto" (2007): el objetivo es incentivar la permanencia escolar.
- Programa multisectorial entre ministerios / Programa Multisectorial Desnutrición Cero (PMDC). (2008): Su Objetivo es erradicar la desnutrición infantil en niñas y niños menores de 5 años.

³⁰ Vivir bien asume el principio de que todas las personas puedan vivir con dignidad y en armonía con el entorno; pero de ninguna manera en el sentido de vivir bien que plantea el consumismo, que es lo que caracteriza al capitalismo y, por supuesto lo que pretenden los mecanismos onerosos del mercado de tipo capitalista a ultranza

- Programa Incentivo Municipal (2009) Objetivo: Contribuir a la sostenibilidad de las actividades de los municipios priorizados para erradicar la desnutrición infantil en su ámbito territorial.

- Anteproyecto de Ley de Desayuno Escolar. Su Objetivo: Combatir la desnutrición infantil y evitar la deserción escolar.

ii. Salud: Su relación con la seguridad alimentaria y nutricional se expresa, tanto en la prevención y educación como en la reparación de la salud.

Instrumentos:

- Ley de Fomento de la Lactancia Materna. (2006) Objetivo: contribuir al bienestar físico-mental de la madre y el niño mediante la promoción, apoyo, fomento y protección de la lactancia natural así como normar y controlar la información, promoción, distribución, publicidad, venta y otros aspectos inherentes a la comercialización de sustitutos de la leche materna.

- Bono “Juana Azurduy” (2008) Objetivo: Incentivar el uso de los servicios de salud por parte de la madre durante el período del embarazo, el parto y la atención médica a niñas y niños desde su nacimiento hasta que cumplan dos años de edad.

iii. Defensa. Se encarga de la defensa nacional y de la gestión de riesgos y reducción de desastres, vinculándose por esa vía con la seguridad alimentaria y nutricional.

Instrumentos:

- Política de Atención ante Emergencias (2008) Objetivo: Evitar pérdidas humanas y materiales ante desastres atmosféricos, asegurando además la alimentación.

iv. Agrícola: este sector es uno de los que más leyes y programas tiene implícito debido a la importancia que le conceden en el país para la SAN.

Instrumentos:

- Anteproyecto Ley de Tierras. Objetivo: Establecer el régimen de distribución de tierras y la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria.
- Ley de Deslinde Jurisdiccional. Objetivo: regular los ámbitos establecidos en la Constitución Política del Estado entre la jurisdicción indígena originaria campesina y las otras jurisdicciones.
- Ley marco de Autonomías. Objetivo: Formular y aprobar políticas generales de protección a la producción agropecuaria y agroindustrial que contribuyan a la seguridad y soberanía alimentaria del país.
- Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria.
- Artículo 19 (Política de intercambio y comercialización): Se dará preferencia en la asignación de subsidios a favor de las y los productores nacionales respecto de los subsidios a las importaciones.
- Artículo 11 (Diseño de Políticas Públicas): Se reconoce a las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, el derecho de participar en el diseño de políticas públicas y ejercer el control social a la gestión pública del sector agropecuario.
- Ley de Organizaciones Económicas Campesinas Indígena Originarias-OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias-OECOM para la integración de la Agricultura Familiar y la Soberanía Alimentaria.
- Artículo 4 (Finalidad): Contribuir al logro de la soberanía y seguridad alimentaria para el Vivir Bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la agricultura familiar sustentable, como parte del proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y el Desarrollo Integral de la economía plural.
- Artículo 17 (Obligaciones del Estado Plurinacional): El Estado Plurinacional de Bolivia en todos sus niveles de organización territorial en el marco de sus competencias, tiene las siguientes obligaciones respecto a la agricultura familiar sustentable: En el marco de la política económica, el nivel central del Estado facilitará el acceso a la capacitación técnica, a la

tecnología, a los créditos, a la apertura de mercados y al mejoramiento de procesos productivos de la agricultura familiar sustentable.

- Artículo 21 (Asistencia Técnica y Fomento): El Estado Plurinacional, promoverá el incremento en los márgenes de excedentes de los actores de la agricultura familiar sustentable, mediante la reducción de costos de producción a través de la provisión colectiva de insumos.

- Artículo 18 (Deberes de la sociedad y de las personas): Además de los deberes establecidos en la Constitución Política del Estado, la Ley N° 071 de “Derechos de la Madre Tierra”, y la Ley N° 300 “Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien”, las personas de forma individual y colectiva, tienen el deber de valorar el consumo de alimentos nacionales producidos por la agricultura familiar sustentable y difundir los mismos a nivel nacional e internacional.

- Ley de Fomento a la Producción Agroecológica u Orgánica (N° 765, 14 de Abril de 2011). Objetivo: Fomentar el desarrollo de los sistemas de producción agroecológica u orgánica mediante la regulación, promoción e impulso de actividades, prácticas y procesos de producción con sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural.

- Ley del PROSOL (N° 3741, 14 de septiembre de 2007). Objetivo: Beneficiar a las familias de las comunidades campesinas e indígenas para la ejecución de iniciativas productivas comunales.

- Política de transformación de la estructura de tenencia y acceso a tierras y bosques. (2006) Objetivo: Redistribuir la tierra, no trabajada y poseída ilegalmente, exclusivamente a campesinos e indígenas, acelerando el proceso de saneamiento especialmente en favor de los Territorios Indígenas.

Principales Programas por componentes de la seguridad alimentaria

Son diversas las políticas públicas que se han implementado en Bolivia en beneficio de la población, siendo relevante el papel que se le otorga a la agricultura

familiar por el aporte que realiza a la disponibilidad de alimentos. Según datos presentados por el entonces Viceministro de Desarrollo Rural y Tierras Víctor Hugo Vázquez (2014) hasta el año 2014, 775.000 unidades productivas se dedican a la agricultura familiar representando el 94% de la pequeña agricultura que cubre aproximadamente el 70% del mercado interno, el resto de las demandas del mercado interno es atendido por la agroindustria, cuya producción en un 80% tiene como destino las exportaciones. Esta experiencia puede constituir un referente en el área de políticas públicas para la SAN en Cuba.

En el país andino se ha logrado que los campesinos independientes tengan acceso a la tierra, para trabajarla y aportar los alimentos a su familia y en numerosos casos proveer a la comunidad, tributando al autoabastecimiento y el autodesarrollo local. La presencia de buena parte de los núcleos familiares en las labores agrícolas, entre ellos a mujeres y jóvenes, ha conducido a aumentar en el país el grado de fuerza de trabajo y de empleo para la economía nacional.

Otros programas bolivianos que se han diseñado para la seguridad alimentaria y nutricional, como el Marco de Programación de País (MPP), con la participación activa de ocho ministerios y la sociedad boliviana define las acciones conjuntas en las que la FAO estará involucrada y comprometida en el período 2013-2017. Tiene como marco la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, siendo sus referencias, además, las prioridades nacionales de desarrollo a mediano plazo y su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como con la Ley 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria.

Los programas bolivianos que abordan la cuestión de la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional, enmarcados en las dimensiones de la SAN, son según Pérez, 2016:

Referido al acceso a los alimentos

- **Prioridad Nacional. Seguridad Alimentaria con Soberanía.** “Un derecho de todos, un deber de nuestra organización”. Esta iniciativa se produjo a partir del bajo acceso a los alimentos en sectores vulnerables de Bolivia y la necesidad de asesoramiento técnico para la construcción de una Política Nacional que incorpore la Seguridad Alimentaria y Nutricional con Soberanía. La idea se concreta en programas, proyectos y planes orientados al fortalecimiento de la producción sostenible de alimentos estratégicos, a su almacenamiento, el fomento de compras estatales de alimentos prioritarios y al perfeccionamiento de los sistemas de información y gestión de la seguridad alimentaria.
- **Prioridad Nacional. Agricultura Familiar Comunitaria.** “Contribuimos al bienestar de las familias rurales en el país”. Ante el acceso limitado a recursos de tierra y capital que enfrentan las pequeñas unidades familiares dedicadas a la actividad agropecuaria, la FAO colabora con el gobierno de Bolivia en la formulación y adopción de políticas a favor del desarrollo sostenible de la agricultura familiar, que comprende familias, comunidades y emprendimientos asociativos de base, para que tengan acceso regular a servicios públicos de calidad para la producción, comercialización y transformación de alimentos.

Referido a la Estabilidad:

- **Prioridad Nacional. Cambio Climático con Sostenibilidad.** “Reducimos el riesgo agropecuario”. El Cambio Climático amenaza la producción agropecuaria por cambios de temperaturas e incremento de la frecuencia de eventos climáticos extremos como sequías, inundaciones, granizadas y nevadas. A través de acciones altamente participativas y concertadas en los tres niveles de gobierno, la FAO apoya en la implementación de políticas públicas con enfoque de gestión y reducción de riesgos de desastres agropecuarios, orientadas al mejoramiento de las capacidades de

adaptación de la actividad agropecuaria al Cambio Climático, además de la protección de los medios de vida de las poblaciones más vulnerables. (Dávalos, 2013)

Referido a la utilización de los alimentos

- **Prioridad Nacional. Inocuidad Alimentaria y Sanidad Agropecuaria.** “Fomentamos la producción de alimentos sanos e inocuos para reducir los riesgos en la salud pública”. Existe una creciente preocupación relacionada al aumento de las plagas y enfermedades en los cultivos y animales, que han provocado la aparición y mayor ocurrencia de intoxicaciones por alimentos; además de enfermedades causadas por los animales. Estos fenómenos generan anualmente elevados costos para los gobiernos, productores y consumidores del país, constituyéndose en una amenaza para la salud pública y un deterioro del comercio de alimentos. La estrategia consensuada para reducir estos riesgos, se traduce en un Sistema Nacional de Inocuidad de Alimentos y Sanidad Agropecuaria que a través de servicios públicos, permita enfrentar la contaminación en la producción, transformación y venta al menudeo; así como mejorar la calidad de los laboratorios de alimentos y sus procedimientos; de manera que los consumidores tengan acceso a alimentos libres de enfermedades. (Dávalos, 2013)

Como fortalezas fundamentales, las políticas públicas para la SAN en Bolivia presentan una adecuada estructuración de los sistemas de leyes y programas estatales con este fin, los cuales enmarcan en la Constitución Política de la nación y que además están armonizadas con los objetivos de otras estrategias importantes como el Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien y el Modelo Económico Social Comunitario Productivo. Se puede afirmar que Bolivia tiene concebida, diseñada e implementada una eficaz y contextualizada política alimentaria

Los programas y proyectos de las políticas de desarrollo rural implementados desde el inicio del mandato del actual gobierno, han permitido alcanzar niveles de producción que cubren de forma parcial la demanda nacional de la mayor parte de los productos básicos de la canasta familiar en todas las regiones del país (ver anexo 8). En el diseño de los programas se plantean medidas integrales que contemplan acceso a tierra agrícola, apoyo a la producción con insumos productivos, créditos y asistencia técnica, dándole protagonismo al campesinado lo que contribuye en gran medida al éxito alcanzado por dichos programas como parte sustancial de la política alimentaria seguida por el gobierno de Morales.

Se ha diversificado el modelo productivo prevaleciente a partir del establecimiento de la agricultura familiar como forma de política pública, una de las fortalezas más significativas del país, tomando como referencia los resultados que se han alcanzado a través de ella, especialmente en el aumento de la producción y la generación de empleo. Existen normas que soportan el apoyo a la agricultura familiar en el ámbito de investigación y capacitación y con instituciones públicas y privadas que apoyan en investigación y asistencia técnica la agricultura familiar.

Coexisten en Bolivia varias organizaciones económicas campesinas, indígena y originarias y de organizaciones económicas comunitarias que han desempeñado un papel importante en la disminución de las desigualdades territoriales, al promover y extender a las zonas más pobres el incentivo por la producción y el aumento de la calidad de vida.

Uno de los elementos más importantes es la coherencia que existe entre los ministerios del país (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Ministerio de Medio Ambiente y Agua, Ministerio de Salud y Deportes, Ministerio de Educación, Ministerio de Defensa, entre otros), los cuales, de forma armónica, integran sus objetivos al logro de la SAN, sin que predomine la fragmentación o individualismo entre los intereses y objetivos de los agentes que los integran.

El país cuenta con medidas nacionales para mitigar daños, debido a fenómenos ambientales en la agricultura y en otras ramas de la economía, adicionalmente cuenta con diversas condiciones climáticas y características de suelo para la producción diversificada de alimentos.

Resaltar también que se constatan notables avances en Bolivia en las microfinanzas rurales, apoyadas por múltiples Organizaciones No Gubernamentales (ONG), además de que la pobreza y la pobreza extrema se ha reducido mediante la aplicación de programas y normativas legales que llegan a los niveles municipales y locales. (Pérez, 2016)

En este sentido, se han fortalecido los Consejos municipales de alimentación y nutrición (COMANE) como órganos de articulación entre los gobiernos municipales y la sociedad civil en el tema de políticas de seguridad alimentaria nutricional, en las cuales es necesario propiciar la participación y el empoderamiento de la población y la familia como base en el marco del territorio.

Es necesario tomar en cuenta a la hora de analizar las políticas implementadas en Bolivia y en cualquier otro país, las diferencias que existen entre estas economías y la cubana. El principio martiano "Debe haber en la aplicación del principio económico relación igual a la relación diferencial que existe entre los dos países", (se refiere a México y Francia, SIC)³¹ expresa perfectamente la necesidad respetar y tomar en cuenta las características particulares de cada nación, especialmente en la región latinoamericana donde nos encontramos diversa pero unidos por la misma historia de colonización y saqueo.

3.3. Hacia un nuevo sistema alimentario. Proceso de reordenamiento de la economía cubana y los lineamientos de la política económica y social.

³¹ José .Martí , Obras Completas, Tomo 6 , p 335

En Cuba no existe una política única integrada de seguridad alimentaria y nutricional. Así como tampoco existe una ley de SAN implementada. Sin embargo el país es miembro de organizaciones internacionales como la ONU, ALBA y organismos como FAO, PARLATINO, CELAC que han promovido leyes marco de seguridad alimentaria y nutricional cuyos principios y objetivos están presentes en las medidas e iniciativas llevadas a cabo en el territorio nacional, armonizadas a su vez con los principios y objetivos del proyecto cubano de construcción del socialismo.

No obstante, la necesidad de transformar el sistema alimentario existente en Cuba, presupone la vigencia de crear una política alimentaria pues la modificación de su marco de acción (las relaciones técnico-productivas que en él operan) lo estima pertinente.

En 2010 se inició un proceso de actualización del modelo económico cubano, y en 2011 se aprobaron, luego de un proceso de análisis y discusión, los Lineamientos de la política económica y social. Estos buscan, entre otros muchos propósitos, tributar a la solución del problema alimentario, elemento esencial del bienestar general de los seres humanos que presupone la construcción del socialismo; sin embargo la cuestión del problema alimentario tiene como matriz determinante la política agroindustrial conforme con el enfoque que ha predominado históricamente en el país.

Es evidente que no se puede separar el problema de la alimentación del problema agrario, pero sería un enfoque reduccionista pretender que solamente resolviendo los problemas agroindustriales en el país se logrará alcanzar la seguridad y soberanía alimentarias. Especialmente en el caso de Cuba que presenta una escasa dotación de recursos naturales, una población significativamente envejecida, con una elevada dependencia histórica del sector externo y con una herencia de 400 años de deformación estructural.

En el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba celebrado en el año en curso fueron discutidos y se encuentra en proceso para su aplicación importantes documentos que direccionan el desarrollo del país entre ellos el proyecto de conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, y el proyecto plan de nacional de desarrollo económico y social hasta 2030, definiendo en estos los ejes y sectores estratégicos del país. Este congreso además se llevó a cabo un proceso de revisión los resultados de la implementación de los lineamientos y su actualización para el periodo 2016-2017³²

Las principales transformaciones del modelo económico y social que se pretenden, en tres direcciones esenciales de transformación estructural y funcional del país:

- Consolidación del papel primordial de la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción.
- Reconocimiento y diversificación de diferentes formas de propiedad y de gestión, adecuadamente interrelacionadas.
- Perfeccionamiento del Estado socialista, sus sistemas y órganos de dirección.

Los ejes temáticos definidos expresan las dimensiones principales que conforman el panorama económico, social y ambiental con el fin de facilitar la determinación de las interrelaciones esenciales entre ellas y asegurar así un enfoque integral y sistémico de la estrategia de desarrollo; constituyen una referencia además para los diferentes grupos de trabajo que deben emprender la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. La figura 4 muestra cuales son dichos ejes temáticos (estratégicos).

³² El documento que trata la actualización de los lineamientos no se publicaron durante la fecha de realización de la presente investigación por lo que la autora trabajo con los lineamientos antes de su modificación explicando los méritos y las deficiencias de estos.



Figura 4. Ejes temáticos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. 2016

En cuanto a los ejes estratégicos se presenta en primer lugar el perfeccionamiento y fortalecimiento del Estado socialista y de sus órganos, organismos e instituciones, del sistema democrático, jurídico y de dirección económica y social; así como de la organización territorial con el objetivo de alcanzar una mejor articulación entre el nivel central y territorial para potenciar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y de sus capacidades para promover el desarrollo. Esto especialmente puede contribuir a lograr mejores niveles de seguridad alimentaria a partir de una utilización más eficiente de los recursos de los territorios y el despliegue efectivo de sus potencialidades, además de la imprescindible interconexión virtuosa entre todos los sectores que de una forma u otra, deben contribuir a tal propósito.

El proceso de desarrollo y las políticas correspondientes, deben tributar al logro progresivo y sostenible del cambio estructural de la economía; ello supone:

Fomentar la transformación productiva e inserción internacional del país en los procesos económicos mundiales y regionales con el objetivo de lograr elevados y sostenidos niveles de crecimiento económico para asegurar el desarrollo; fomentar una estructura productiva diversificada, eficiente, eficaz y sostenible; impulsar la participación dinámica y diversificada en los mercados internacionales; lograr una mayor integración entre los agentes económicos del país para dar respuesta oportuna a las demandas del mercado interno.

Mayor aprovechamiento y mejoramiento de la infraestructura, para ello es necesario proveer al país de una parte de los montos para la inversión que requiere la transformación de la infraestructura productiva y su actualización tecnológica, por supuesto unido a las fuentes externas de financiamiento, en un proceso inversionista dirigido por el Estado.

Continuar potenciando el desarrollo del capital humano, que por demás en Cuba es significativo, así como el estímulo a la innovación científica y tecnológica que debe responder a las necesidades de las transformaciones en la infraestructura para contribuir a aumentar la eficiencia y eficacia de los sistemas productivos. Estimular asimismo la asimilación de tecnologías avanzadas adaptándolas a las condiciones del país que permitan paulatinamente lograr mayores niveles de soberanía tecnológica.

Todo este proceso de desarrollo, debe llevarse a cabo bajo el principio de que respetar la sostenibilidad de los recursos naturales y el medio ambiente, asegurará la sustentabilidad del modelo de desarrollo económico y social del país. La necesidad de crear mecanismos para la mitigación y adaptación hacen parte esencial de los objetivos de desarrollo propuestos.

El objetivo supremo del modelo de desarrollo está en el alcance de un verdadero desarrollo humano sostenible basado en la justicia y la equidad. Consolidar las

conquistas de la Revolución en materia de política social, así como garantizar que se cumplan los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución de la República de Cuba son determinantes. Es parte de este objetivo además reducir de forma progresiva las desigualdades territoriales en cuanto a indicadores sociales y económicos. Los estudios realizados en Cuba sobre desarrollo humano territorial, evidencian el retraso relativo de las provincias de la región oriental del país, respecto a la occidental y central³³

En cuanto a la definición de los sectores estratégicos en el referido Modelo de Desarrollo aparecen, se definen como clave los siguientes:

- Sector de la Construcción
- Sector Electroenergético
- Telecomunicaciones
- Logística integrada de transporte, almacenamiento y comercio
- Logística integrada de redes e instalaciones hidráulicas
- Turismo y su diversificación
- Servicios profesionales (servicios médicos)
- Agroindustria no azucarera e industria alimentaria
- Farmacéutico, biotecnológico y producciones biomédicas
- Agroindustria azucarera y sus derivados
- Industria ligera (esencialmente para satisfacer las demandas del mercado interno)

El objetivo de la presente investigación hace pertinente un análisis de los cambios que se operan en el sector agropecuario. El sector agropecuario desempeña un importante papel para la economía cubana por su participación ya sea directa o indirectamente en la conformación del Producto Interno Bruto (PIB), además por el efecto multiplicador que tiene para la economía.

³³ Véase Informe sobre Desarrollo Humano Local (IDHL) en Cuba. Varios Elier Méndez Delgado y María del Carmen Lloret (2005). "Índice de desarrollo humano a nivel territorial en Cuba. Periodo 1895-2001". Revista Cubana Salud Pública Vol. 31, No 2. La Habana.

Este sector genera encadenamientos productivos hacia atrás, hacia delante y hacia los lados en relación con otros sectores de la economía nacional. En la medida en que dicho sector no genere los resultados esperados, los encadenamientos no se producen lo que se revierte en importantes erogaciones en los que la economía debe incurrir para suplir sus deficiencias. Esta situación es la que se ha venido desarrollando en el país en los años más recientes, como resultado de que las formas productivas agropecuarias no producen los alimentos necesarios para estar disponibles en los mercados a los que se une, en correspondencia, los altos precios que dificultan el acceso de la población a los mismos.

Dentro del actual proceso de transformaciones de la economía y sociedad cubanas existen al menos tres aspectos importantes que han contribuido a que no se hayan podido alcanzar los resultados esperados a partir de la implementación de los lineamientos correspondientes a dicho sector:

La realización de la propiedad. Este concepto no solo se limita al hecho de poseer o no el título de propiedad; se extiende al hecho de que ya sea el individuo o el colectivo puedan tomar sus propias decisiones, a lo largo del ciclo económico, conciliando el interés social con el interés individual y teniendo presente la existencia real y objetiva del mercado. Si el productor no puede tomar las decisiones de cómo combinar los factores productivos de forma eficiente, que estructura productiva debe lograr, a quien destinar o vender la producción, los precios que debe recibir por sus productos, dónde comprar sus insumos productivos y el equipamiento que requiera a partir de sus resultados económicos, y finalmente luego de deducir sus gastos y otros compromisos financieros disponer de sus ingresos, lógicamente no se produce la realización de la propiedad.

El no reconocimiento de la existencia real y objetiva del papel del mercado. En este caso la realización de determinadas estimaciones de la demanda frente a un consumo históricamente limitado por la oferta y conformado por pocas opciones; el establecimiento de nuevas estructuras que generan mayores niveles de burocracia

que se convierte en burocratismo, sobre todo en el área de la comercialización; así como la presencia de las regulaciones vigentes que impiden a los productores vender su producción si no es a través de la Empresa Estatal de Acopio llevan de forma implícita el no reconocimiento o minimización del papel del mercado. El mercado debe ser utilizado como una herramienta que facilite el proceso de distribución, donde las instituciones estatales participen como un agente más, pero que al mismo tiempo velen por el comportamiento adecuado de los precios, como un elemento regulador de la oferta y la demanda y cuidando los intereses de los consumidores a través de mecanismos económicos pertinentes.

La carencia de un enfoque sistémico a lo largo del ciclo económico en su interrelación con la macro y la microeconomía ha atentado también contra el aumento de la producción agropecuaria en el país.

Para dar solución a estos aspectos identificados, es necesario implementar de manera eficaz lo propuesto en los lineamientos referido a la “creación de un mercado de insumos y bienes de producción, al cual el productor pueda concurrir, según la capacidad de compra que generen sus resultados productivos, para comprar los insumos requeridos, en el momento oportuno y a precios que correspondan con los precios recibidos por su producción terminada”. Varios de los lineamientos antes de su modificación, buscaban contribuir a este aspecto como los que se mencionan seguidamente:

- Epígrafe Modelo de Gestión Económica (I), punto 9: “Se desarrollarán mercados de aprovisionamiento que venderán a precios mayorista [...] sin subsidio al sistema empresarial, y presupuestado, y a las formas de gestión no estatal”.
- Epígrafe Política Agroindustrial (VII), punto 178: “Adoptar un nuevo modelo de gestión, de acuerdo a la mayor presencia de formas productivas no estatales, que deberá sustentarse en una utilización más efectiva de las relaciones monetario-mercantiles, delimitando las funciones no estatales y las empresariales. A fin de promover una mayor autonomía de los productores...”

- En el mismo epígrafe, punto 182 se expresa: “Reestructurar el actual sistema de comercialización de los insumos y equipamiento, considerando el nuevo escenario de la actividad agroalimentaria y los mecanismos financieros que se implanten, asegurando una adecuada correspondencia entre la calidad y los precios de los productos ofertados facilitando el acceso directo de las formas productivas y los productores a estos recursos, a través de la red de establecimientos que se habiliten en los territorios”.

No obstante los avances han sido pocos y han sido reconceptualizados y/o reorientados buscando encausar de manera pertinentes esos propósitos.

Otra elemento a tomar en cuenta es la necesidad de lograr que el productor pueda decidir de acuerdo al comportamiento del mercado y los requerimientos sociales, lo que va a producir, a quien y donde vender. Esto se relaciona mayormente a los niveles de autonomía que los productores deben tener. Las limitantes mayormente se expresan en los lineamientos referidos al tema de los precios. En cuanto a la autonomía empresarial de los productores, específicamente en las cooperativas, que desestimula a la producción y con ello se limita la oferta. Los lineamientos en este sentido estipulaban, por ejemplo:

“Se crearan cooperativas de segundo grado, cuyos socios son cooperativas de primer grado [...] y se formarán con el objeto de organizar actividades complementarias afines o que agreguen valor a los productos y servicios de sus socios (de producción, servicio, y comercialización) o realizar compras y ventas conjuntas con vistas a lograr mayor eficiencia”. Ello lejos de viabilizar lo anteriormente expuesto, se ha estancado debido a múltiples factores objetivos pero sobretodo subjetivos.

En relación al progreso en el proceso de autonomía empresarial los lineamientos señalaban:

- Epígrafe Modelo de Gestión Económica, punto 6: “La separación de las funciones estatales y empresariales pasaran por un proceso paulatino y ordenado”.
- En el mismo epígrafe, punto 13: “...se hará más flexible su objeto social para que estas puedan desplegar al máximo sus potencialidades, según lo normado”
- Además se señala en el punto 14: “Las finanzas internas de las empresas no podrán ser intervenidas por instancias ajenas a ellas mismas: ello podrá ser realizado mediante los procedimientos legalmente establecidos”.
- Posteriormente consigna en el punto 16: “Las empresas deciden y administran su capital de trabajo e inversiones hasta el límite previsto en el plan.”
- También en el punto 19 menciona que: “Las empresas, a partir de sus utilidades después de impuesto y cumplido otros compromisos con el Estado, podrán crear fondos para el desarrollo de las inversiones y la estimulación a los trabajadores”.
- Establece además en el punto 27 que: “Las cooperativas mantienen relaciones contractuales con otras empresas cooperativas, empresas, unidades presupuestadas y otras formas estatales, y después de cumplido el compromiso con el Estado, podrán realizar ventas libremente sin intermediarios, de acuerdo con la actividad económica que se le autorice”. Esto instituye fuertes condicionamientos, como son los elevados compromisos con el Estado, que generalmente paga precios muy inferiores a los del mercado de oferta y demanda y el hecho de que las cooperativas solo pueden vender a otros destinos cuando se hayan cumplido los compromisos con el Estado presupone una limitante pasada y presente que ha desestimulado la producción y con ello la oferta. Otra limitante es la condición de “venta libre de intermediarios”, esta condición ignora el rol que desempeña la figura del intermediario en el proceso de división social del trabajo. Es posible que algunas formas productivas no lo necesiten pero otras puede que sí.

- Un elemento que favorece la autonomía empresarial en el epígrafe referido es el punto 29 en el que: “Se crearán cooperativas de segundo grado, cuyos socios son cooperativas de primer grado [...] y se formarán con el objeto de organizar actividades complementarias afines o que agreguen valor a los productos y servicios de sus socios (de producción, servicio, y comercialización) o realizar compras y ventas conjuntas con vistas a lograr mayor eficiencia”.
- Lo tratado en el punto 35 puede verse como un elemento a considerar sobre la autonomía, y expone: “Los Consejos de Administración Provinciales y Municipales cumplirán funciones estatales y no intervendrán directamente en la gestión empresarial”.
- En cuanto a la Política de Precios se expresa: “Se mantendrá el carácter centralizado de la determinación de los precios de los productos y servicios que económica y socialmente interese regular, descentralizando los restantes”. Es necesario aclarar dos interrogantes: ¿cuántos serían los productos y servicios con precios fijos que conformarían la lista?, y ¿en qué magnitud se afectaría el grado de autonomía por el cual abogan los lineamientos? Al no hacer estas especificidades quedan expresados con ambigüedad.
- En el punto 66 se propone: “Establecer políticas de precios en correspondencia con la actualización del modelo económico”. Este punto está redactado de forma general, sin mayores precisiones. Se manifiesta una contradicción entre el planteamiento que propone mantener un grado centralizador mediante regulaciones y el fortalecimiento del control y el tema de la descentralización con el objetivo de lograr una mayor autonomía, que constituye uno de los elementos centrales de la actualización del modelo económico.
- Política Inversionista (IV), el punto 121 de los lineamientos aprobados se hace referencia a que: “Se propiciarán las condiciones para el logro de una descentralización del Plan de Inversiones a los organismos de la

Administración Central del Estado, a los Consejos de Administración Provincial, a las empresas y Unidades Presupuestadas...”

- Política Agroindustrial (VII), el punto 178 ya analizado anteriormente, particulariza en su contenido: “promover una mayor autonomía de los productores”.
- El punto 179 menciona: “Adecuar la legislación vigente, en correspondencia con las transformaciones en la base productiva y descentralizar el sistema de gestión económica y financiera”.
- El punto 189: “Lograr que la entrega de tierras en usufructo propicie que los resultados productivos se asemejen a los actuales del sector cooperativo y campesino donde el productor no será un asalariado y dependerá de sus ingresos. Realizar las modificaciones que correspondan al Decreto-Ley 259, para asegurar la continuidad y sostenibilidad en la explotación de las tierras entregadas en usufructo”. Se agrega un elemento sustancial, la necesidad de modificar el Decreto-Ley 259, sin embargo no menciona algo tan significativo como la formación de los precios que en las relaciones de producción de este tipo de propiedad se llevan a cabo atendiendo a las relaciones de oferta-demanda, lo cual implica que se verá afectado el derecho de decisión del productor: donde, a quien vender, lo que a su vez dificulta la realización de la propiedad.
- Otro de las líneas de acción es buscar nuevas vías para la solución de la diversificación de formas comercializadoras como alternativas a formas monopólicas u oligopólicas. En este sentido las acciones pueden encaminarse en:
 - Propiciar la diversidad de participantes como cooperativas comercializadoras, productores individuales, Empresa Estatal de Acopio.
 - Crear cooperativas comercializadoras de segundo grado cuyo campo de acción se extienda hasta los mercados concentradores, ventas directas a centros turísticos (hoteles restaurantes) industria procesadora, el comercio exterior o hasta el mercado minorista.

- En relación a lo propuesto en los lineamientos acerca del tema se puede encontrar: Lo analizado en el punto 27 del epígrafe Modelo de Gestión Económica (I) Lineamientos Generales donde se trata el tema referente a la descentralización y autonomía de los productores, constituye un elemento desfavorable sobre el proceso de diversificación de la comercialización debido a que establece límites y condiciones al productor para que pueda acceder al mercado de libre oferta y demanda, al añadir que los excedentes no pueden ser comercializados a través de intermediarios.
- Lo abordado en el punto 29 acerca de las cooperativas de segundo grado constituye un elemento facilitador del proceso de diversificación de la comercialización.
- En el punto 181 se expresa: “Adecuar la producción agroalimentaria a la demanda y la transformación de la comercialización centralizada para aquellos renglones vinculados a los balances nacionales; otorgando un papel más activo a los mecanismos de libre competencia para el resto de las producciones”.
- En el punto 183 se propone: “Transformar el sistema de acopio y comercialización de las producciones agropecuarias mediante mecanismos de gestión más ágiles [...], simplificar los vínculos entre la producción primaria y el consumidor final, incluyendo la posibilidad de que el productor concorra al mercado con sus propios medios. Incrementar el beneficio para mejorar la calidad...”. Al incluir la posibilidad de “...que el productor concorra al mercado con sus propios medios” se favorece el proceso de diversificación.
- Epígrafe Política para el Turismo (IX), punto 263 se plantea: “En particular será necesario estudiar mecanismos de abastecimientos a las entidades turísticas que aprovechen las potencialidades de todas las formas productivas a escala local”.
- Epígrafe Política para el Comercio (XII), punto 304: “Reestructurar el comercio mayorista y minorista, en función de las condiciones en que opera la economía con la diversificación de las formas de gestión de la propiedad

social y de los participantes en los procesos productivos y de prestación de servicios”. Este punto está estrechamente vinculado al punto 9 que se refiere a la necesidad de consolidar un mercado de insumos.

- En el punto 311 se puede leer: “Crear y estructurar ofertas de bienes y servicios a la población, en correspondencia con la demanda solvente de los consumidores, incluyendo los servicios de posventa. Revisar las prohibiciones que limitan el comercio actualmente”.

Es necesario que los pequeños productores puedan contratar libremente la fuerza laboral que necesiten, en cuanto a esto hay que mencionar el hecho que en Cuba existe actualmente un mercado de fuerza laboral debido a los cambios que se han introducido paulatinamente, específicamente la reestructuración del empleo, la eliminación de los procesos paternalistas con los trabajadores que queden sin empleo, el espacio para trabajadores por cuenta propia, las diversas formas de propiedad, la entrega de tierras a los que la soliciten, el grado de descentralización que se planea alcanzar y la autonomía en la gestión empresarial.

En las resoluciones no. 32/2010 y la no. 33/2010³⁴ del mes de octubre de 2010 del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, se aprueba en la primera la actividad de “Trabajador agropecuario por cuenta propia” y en la segunda se regula la contratación de la fuerza de trabajo asalariada por parte de las Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPA), Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) y por el Privado. Todo lo cual debe contribuir a lograr este objetivo si se direccionan eficazmente los lineamientos de la política económica y social que responden a este fin, tales como:

- En el epígrafe Modelo de Gestión Económica (I), punto 16: “Las empresas deciden y administran su capital de trabajo e inversiones hasta el límite previsto...”.

³⁴ www.go.cu

- En el punto 23 se expresa: “las empresas tendrán independencia para la aprobación de sus plantillas de cargos”.
- En el punto 28: “Las cooperativas, sobre la base de lo establecido en la norma jurídica correspondiente, después de pagar los impuestos y contribuciones establecidos, determinan los ingresos de los trabajadores y la distribución de utilidades.”
- Epígrafe Política Social (VI) referido al Empleo y Salarios, punto 168 se manifiesta: “Ampliar el trabajo en el sector no estatal, como una alternativa más de empleo, en dependencia de las nuevas formas organizativas de la producción y los servicios que se establezcan”.
- Punto 169 agrega: “Desarrollar un proceso de reordenamiento laboral en el país que, bajo el principio de idoneidad demostrada, contribuya a eliminar las plantillas infladas”.
- En el epígrafe Políticas Macroeconómicas (II) dentro de la Política Monetaria se manifiesta, en el punto 50: “Aplicar una política crediticia dirigida, en lo fundamental, a brindar el apoyo necesario a aquellas actividades que estimulen la producción nacional”.
- En el punto 51: “Establecer mecanismos y condiciones imprescindibles que garanticen la agilidad en el otorgamiento de créditos y la recuperación de los mismos”.
- En el punto 53 se menciona: “Prestar los servicios bancarios necesarios, que incluyan el otorgamiento de créditos al sector que opera bajo formas de gestión no estatal, para contribuir a su adecuado funcionamiento, estudiando la creación de cuentas de capitalización para la adquisición de equipamientos y otros destinos”.
- En la Política Fiscal, en el punto 58 se propone: “aplicar un régimen especial tributario diferenciado y flexible para estimular las producciones agropecuarias”.
- En la Política Agroindustrial, punto 203 se sugiere: “Garantizar el servicio bancario especializado en la atención al sector agroindustrial, que apoye a

los productores facilitando el otorgamiento de los financiamientos y el control en su ejecución. Fortalecer y ampliar la actividad de seguros agropecuarios”.

Respecto a la asistencia técnica periódica, una de las líneas de acción de la Política de Ciencia, Tecnología, Innovación y Medioambiente expresa que “en la actividad agroindustrial, se impulsará en toda la cadena productiva la aplicación de una gestión integrada de ciencia, tecnología, innovación y medio ambiente [...] incluyendo el perfeccionamiento de los servicios a los productores”.

La seguridad alimentaria y nutricional como se ha expresado con anterioridad, no solo incluye el sector agropecuario, existen otros sectores como Seguridad Social, Educación, Salud y Defensa que contribuyen al problema de la SAN.

En La política social de los Lineamientos, específicamente en lo referido a las Gratuidades y Subsidios en el punto 175 se propone: “Mantener la alimentación que se brinda en la esfera de los servicios sociales, dando prioridad a las instituciones de salud y centros educacionales que lo requieran. Perfeccionar las vías para proteger a la población vulnerable o de riesgo en la alimentación.

En el punto 176 se expresa: “Mantener los comedores obreros donde resulten imprescindibles, asegurando el cobro de sus servicios a precios sin subsidios”.

Estos elementos mencionados reflejan el principio socialista que aparece declarado en la Constitución de la República de Cuba “de cada quien según sus capacidades, a cada quien según sus necesidades”.

Otro de los sectores que influye en el logro de la seguridad alimentaria y nutricional es la Educación. Uno de las acciones implementadas dentro de este sector para contribuir a la SAN fue la creación en los centros educativos de los huertos escolares en los que participan en su creación y mantenimiento los propios estudiantes, bajo el principio martiano de vincular el estudio y el trabajo. Otro de

estas acciones es garantizar la merienda escolar para todos los estudiantes desde los círculos infantiles (asegurando el consumo de leche en esta etapa crucial en el desarrollo humano), se asegura el almuerzo escolar gratis en todos los niveles de enseñanza para los estudiantes, en el caso de las modalidades de centros de enseñanza becados, se aseguran además las cenas y una merienda nocturna. Lo anterior contribuye a garantizar que al menos una parte de la población tenga acceso frecuente a alimentos básicos. Este sector contribuye también al logro de la SAN a través de la educación para la salud en el ámbito escolar, siendo uno de sus ejes temáticos la Educación nutricional e higiene de los alimentos para los estudiantes y profesores.

Los servicios médicos en Cuba son gratuitos y universales, por lo que y están reconocidos como un derecho que tienen todos los seres humanos, este sector también contribuye a la solución del problema de la SAN, en cuanto a la prevención y educación, y muy especialmente en el diagnóstico y tratamiento de las problemas de salud y enfermedades crónicas que pueden surgir debido a una deficiente alimentación. En el país se llevan a cabo numerosas campañas de publicidad con corte social especialmente en relación divulgación de la importancia la lactancia materna; se provee a las mujeres embarazadas con suplementos nutricionales necesarios durante el embarazo como: Proteínas, Carbohidratos, Calcio, Hierro, Vitamina A, Vitamina C, Vitamina B6, Vitamina B12, Vitamina D, Ácido Fólico, Grasa; se promueve además educación para la salud en estos centros, instruyendo a las mujeres embarazadas mediante charlas y promoción gráfica (folletos, posters, videos promocionales) para la salud, siendo esto último un ejemplo de cómo los medios de difusión masiva deben ser puestos al servicio de la sociedad y tratar temas de interés y en beneficio de estas. Otra de las acciones se da en los consultorios del médico de familia orientando a las futuras madres, basándose en la Guía de alimentación complementaria en Cuba (la cual se basa en la Guía de alimentación Complementaria que promueve la OMS), acerca del sistema de alimentación que deben seguir en las diferentes etapas del ciclo de desarrollo infantil, siendo este grupo poblacional extremadamente vulnerable, por lo

que se contribuye de esta manera a alcanzar mayores niveles de seguridad alimentaria y nutricional.

El sector de la Defensa así mismo tributa a la SAN en la gestión de riesgos y reducción de desastres naturales. La Defensa Civil constituye un sistema de medidas estatales que se llevan a cabo desde tiempo de paz y durante las situaciones excepcionales para proteger a la población y la economía. El sistema de medidas de defensa civil resulta un factor estratégico para la capacidad defensiva del país. Se organiza en todo el territorio nacional y sus actividades se apoyan en la utilización de los recursos humanos y materiales de los órganos y organismos estatales, las entidades económicas e instituciones sociales. Para casos de emergencia críticos, existen en el país fondos de alimentos y otros bienes. En términos regulatorios, la ley no. 75 en su artículo 111 define:

La Defensa Civil es un Sistema de Medidas Defensivas de carácter estatal, llevadas a cabo en tiempo de paz y durante las situaciones excepcionales, con el propósito de proteger a la población y la economía nacional contra los medios de destrucción del enemigo y en caso de desastres naturales u otros tipos de catástrofes, así como las consecuencias del peligro del medio ambiente. También comprende la realización de los TSRUA³⁵ en los focos de destrucción o contaminación y establece los siguientes principios:

Dirección al más alto nivel.

Carácter multifacético de la protección.

Alcance nacional e institucional.

Forma diferenciada para la planificación y organización de la protección.

Efectiva cooperación con las FAR y el MININT.

Organización acorde con el desarrollo socioeconómico del país.

³⁵ Trabajos de Salvamento y Reparación Urgente de Averías

Estas disposiciones contribuyen a minimizar los perjuicios a la economía nacional y consecuentemente a la seguridad y soberanía alimentarias en el país.

Referente a la sustitución de importaciones para contribuir a aumentar los niveles de autonomía nacional, se puede mencionar el punto 177 de la Política Agroindustrial: “Lograr que este sector aporte progresivamente a la balanza de pagos del país, para dejar de ser un importador neto de alimentos y disminuir la alta dependencia de financiamiento que hoy se cubre con los ingresos de otros sectores” Este el cual es un elemento rector de la política económica en general, en cuanto a la necesidad de mejorar los saldos de la balanza de pagos mediante la disminución de las importaciones de bienes de consumo, así como de insumos para la producción que puedan ser producidos nacionalmente. No obstante, el hecho de que se logre lo propuesto en este lineamiento específicamente, depende de que, en el caso del sector agroindustrial, este logre o no aumentar los niveles de productividad y eficiencia, no solo en cuanto a los niveles de producción y calidad de los mismos sino también la relación con los mecanismos de almacenamiento, transporte, comercialización y nivel de precios.

Los cambios referenciados en el sector agroindustrial, hacen necesario la transformación del sistema alimentario cubano bajo el enfoque del desarrollo territorial por las potencialidades que este presenta. Son numerosos los retos que surgen para lograr exitosamente dicha transformación. Se impone además concebir diseñar e implementar una política alimentaria que permita integrar de forma armónica los agentes que participan en el sistema alimentario cubano con el objetivo de alcanzar mayores niveles de seguridad y soberanía alimentarias. Por eso resulta tan necesario aprender creativamente experiencias de países como Bolivia, Ecuador o Nicaragua, quienes han avanzado de manera significativa en esos objetivos.

3.3.1. Retos para el diseño, concepción e implementación de una política alimentaria en Cuba.

A pesar de no ser un rasgo exclusivo del país caribeño, la experiencia cubana en la construcción del socialismo se ha encontrado con los conflictos de una agricultura centralizada y formas socialistas de producción que no lograron elevar los niveles de productividad y, en el caso particular cubano, fallaron en elevar el bienestar material de la población a partir de 1990; todo ello ha impuesto la necesidad de conceptualizar y diseñar políticas más efectivas encaminadas no solo al desarrollo económico-social en general, sino y como parte esencial de estas, las dirigidas a garantizar la SAN en el país.

La seguridad alimentaria puede definirse dentro de los límites de equidad que la sociedad socialista propone sin embargo esta no debe lograrse mediante el endeudamiento externo, debe tributar al incremento de la productividad del trabajo, la distribución con arreglo al trabajo más equitativa y elevar la eficiencia general.

Para esto es necesario lograr que los individuos puedan satisfacer sus necesidades alimentarias a través de los ingresos provenientes de su participación en el trabajo socialmente útil, al menos, la mayor parte de estas necesidades, en este sentido se deben focalizar además, quiénes son los ciudadanos incapacitados para expresar sus necesidades alimentarias como demanda de mercado, ya sea por sus bajos ingresos o debido a que, por otros objetivos sociales, deban ser protegidos mediante prestaciones económicas. Para esto es necesario conducir estudios de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria a nivel nacional para identificar los individuos y territorios con mayor probabilidad de padecer este problema.

La reestructuración del sistema alimentario debe partir de la economía real, específicamente el territorio. Desde una perspectiva local la transformación del sistema alimentario y consecuentemente la política alimentaria, pueden tener como ejes temáticos:

La realización de balances alimentarios “de abajo hacia arriba”: Por definición la planificación nacional impone una lógica global en la determinación de prioridades,

asignación de recursos y mecanismos de regulación que puede no coincidir con la lógica de las situaciones que se presentan a nivel local, en lo relativo a problemas, recursos disponibles o capacidad de respuesta de cada una de estas localidades (González, 2004). Cada territorio debe elaborar su propio balance alimentario, en el deben incluirse estimaciones de otras demandas como es el caso del sector turístico. Dicho balance alimentario deberá armonizarse con los requerimientos de los municipios que lo integran, buscando la complementariedad entre las partes. El rol del balance nacional debe ser el de ocuparse de los desequilibrios que no puedan solucionarse en las instancias inferiores.

Transformaciones en el ambiente regulatorio e institucional: Debe propiciarse la organización en cadenas productivas territoriales; crear el muy necesario mercado de insumos para que los productores agropecuarios los seleccionen en correspondencia con sus necesidades; deben utilizarse mecanismos crediticios para apoyar a los productores; 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; amplificar el diapasón de las formas cooperativas y el trabajo por cuenta propia, con el objetivo de fomentar iniciativas emprendedoras en actividades de suministro, prestación de servicios técnicos a las cooperativas y la comercialización de la producción del territorio fundamentalmente, buscando una mayor dinamización de la economía; considerar y estudiar la posibilidad de que instituciones no bancarias puedan ofrecer servicios financieros a este sector, por ejemplo instituciones locales creadas a partir de aportes efectuados por los propios productores del territorio; el fomento de la pequeña industria de formato local como eslabón de producción, las cuales pueden contribuir a la satisfacción de las necesidades de muchas comunidades, el ahorro de gastos por concepto de transportación, el máximo aprovechamiento de la producción en etapas de picos de cosecha, la elevación de los ingresos de los cooperativistas y la generación de empleo en zonas rurales.

Fortalecer las vías de capacitación técnica y profesional, para logra esto es necesario sustituir la mentalidad prevaleciente de solicitar a las instancias superiores una solución para problemas propios. Para llevar a cabo un proyecto o empresa se requiere adiestramiento para prepararlos, realizar estudios de factibilidad que además requieren en muchos casos y según su complejidad estudios de ingeniería básica, y controlar su ejecución. Estudiar la posibilidad de que los productores y emprendedores de las localidades puedan solicitar ese tipo de estudios a empresas consultoras especializadas, vincularlos a los centros de altos estudios (Universidades) es también una opción. En este sentido se puede citar como ejemplo, la entrega de tierras a nuevos productores, mediante el Decreto Ley 259/08 el cual refuerza la necesidad de que los mecanismos de asistencia técnica y capacitación lleguen a todos ellos.

Los elementos propuestos con anterioridad, deben contribuir a fortalecer las relaciones horizontales entre los agentes económicos del territorio, con el objetivo de que la producción agropecuaria se estructure como una cadena productiva local de modo que todos los actores implicados en ella tributen a los objetivos trazados y participen de los beneficios económicos y sociales que de ello se deriven. El enfoque del desarrollo local permite potenciar la iniciativa y responsabilidad de los territorios, también elevar la eficiencia de la producción nacional, y hacer más racional la industria alimentaria mediante la reducción de los gastos de combustible para la transportación entre otros problemas que actualmente afectan la disponibilidad y acceso a los alimentos.

Se coincide con Anicia García a et al (2015) cuando considera que uno de los puntos de estrangulamiento del sector agropecuario en Cuba ha sido su balance comercial; puesto que el incremento sistemático de la importación de alimentos, que podrían tener producciones competitivas nacionales, resulta uno de los grandes problemas que enfrenta el desarrollo socio-económico del país. Esto es una cuestión de alto interés debido a su carácter estratégico; puesto que la verdadera consolidación del despegue de la economía cubana deberá transitar

necesariamente por una mayor y mejor producción de alimentos, en donde los territorios son determinantes. Esto ayudara a aliviar las presiones que ejerce la importación de alimentos, sobre el balance de pagos a consecuencia de las deficiencias en la oferta doméstica.

CONCLUSIONES

- La experiencia cubana en cuanto a seguridad y soberanía alimentarias es un ejemplo en el tratamiento de este problema, al realizar esfuerzos sistemáticos por garantizar el derecho a los alimentos básicos para todos los ciudadanos, aún en los momentos de severa inestabilidad económica.
- La seguridad alimentaria continuará teniendo un tratamiento prioritario dentro del proyecto socialista cubano, sin embargo el modelo históricamente empleado para su gestión en Cuba ha perdido su pertinencia frente a las condiciones históricas actuales, está agotado y es necesaria su reestructuración.
- Por cuestiones económicas y de seguridad nacional, la nación cubana no puede exponerse a una elevada dependencia externa y debe por tanto proyectar una soberanía alimentaria, partiendo del análisis a fondo de las potencialidades y vulnerabilidades de los diferentes territorios.
- Se debe adoptar un enfoque que vaya más allá de la política agrícola y que posea la capacidad de integrar a todos los componentes del sistema alimentario del país, dado que las políticas sectoriales que deben tributar al sistema alimentario se han caracterizado por marcadas desarmonías en sus necesarios vínculos, por lo que el país necesita una política alimentaria alineada con el sistema alimentario, y de esta manera lograr una gestión efectiva de la SAN.
- Considerando que el sector agroindustrial es determinante para garantizar la SAN, resulta imprescindible que la política alimentaria que se implemente, se base en una producción agropecuaria sustentable, tanto a escala nacional, como territorial y local, pero actualizada tecnológicamente y que contenga las formas socioeconómicas que propicien una eficaz utilización de los factores de producción.
- Es necesario revisar el diseño del modelo de gestión propuesto en los lineamientos de la política económica y social, en cuanto a los niveles de

descentralización y flexibilidad que propone, y armonizarlo con las necesidades que presenta el enfoque de una política alimentaria con base en la producción territorial, para lograr elevar significativamente la respuesta productiva de todos los sujetos de la producción y con ello los niveles de disponibilidad y acceso a los alimentos.

- La experiencia histórica del proceso revolucionario cubano demuestra que el propósito de alcanzar un desarrollo integral contentivo de los componentes económico y social, debe ser confirmado constantemente por la práctica, corregido y perfeccionado. La realidad cubana actual exige crear gradualmente, condiciones que permitan satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos que se expresen como demandas de mercado, mediante de los ingresos provenientes de su participación en el trabajo socialmente útil y sólo proteger económicamente a los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad alimentaria.
- El logro de una seguridad alimentaria a expensas del endeudamiento externo no podrá nunca tributar al desarrollo integral de una nación.

RECOMENDACIONES

1. A la Comisión de Implementación de los Lineamientos, que valore la posibilidad de incluir como una de las competencias de los gobiernos municipales la de gestionar la política alimentaria a través de estrategias de desarrollo territorial para la SAN.
2. Llevar a cabo estudios de Vulnerabilidad Económica a nivel nacional que permitan discernir, con la mayor precisión posible, los grupos poblacionales y los territorios que presentan mayores probabilidades de padecer inseguridad alimentaria, con el objetivo de efectuar una gestión más eficiente de la SAN.
3. Estudiar la posibilidad gradual de utilizar los montos que se emplean en subsidiar los precios de los alimentos para respaldar incrementos salariales sobre la base de una estricta correlación entre éstos y los resultados del trabajo, una vez atendidas las necesidades alimentarias de los ciudadanos que no pueden expresarlas como demanda de mercado y que deben ser protegidos mediante prestaciones.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, I. L. (2006). *El enfoque de la nueva ruralidad como eje de las políticas públicas. ¿Qué podemos esperar?* Ponencia presentada en la II Latin American Congress of Rural Sociology. Quito, Ecuador.
- AGHÓN, G. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- CALDERON, F.J. (2008). *Las políticas públicas en la encrucijada: políticas sociales y competitividad sistémica*. Editorial eumed.net, Málaga, España
- CARDOSO, M. (2009). *Evaluación y meta evaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. Ed. UAM-X, Universidad Autónoma de México, México.
- CEPAL.(1997). *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*.
- CEPAL (2012). *Transformación del Estado para el desarrollo*. Informe Perspectivas económicas de América Latina 2012. CEPAL. p. 53.
- CFS (2012). *Coming to terms with terminology: Food Security, Nutrition Security, Food Security and Nutrition*. Committee on World Food Security, 39th Session (Rome, Italy, 15-20 October 2012). Rome: FAO
- CARRASCO, H. y TEJADA, S. (2008). *Soberanía alimentaria: La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*. Soluciones Prácticas- ITDG. Lima.
- COHEN, F.R. (1992). *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Editores Siglo XX. México DF.
- CORRAGIO, J.L. (2006). *Las políticas públicas participativas ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?* En: Rofman, A. y Villar, A. (compiladores). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial
- CORRAGIO, J.L. (2003). *El papel de la teoría en el desarrollo local*. Universidad Andina, Quito, Ecuador.

- DAVALOS, A. (2013). *Políticas públicas de seguridad alimentaria con soberanía en Bolivia*. Bolivia
- DELGADO, L. (2009). *Tema III, Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas*. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, España.
- DE KOSTKA FERNÁNDEZ, E. (2011). “Políticas Públicas”. *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid
- FAO (2002a). “The State of Food Insecurity in the World 2002”. Dponible en www.fao.org
- ____ (2002b). "World Agriculture: Towards 2015/2030. An FAO Perspective" Dponible en www.fao.org
- ____ (2014a). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición. Dponible en www.fao.org
- ____ (2014b). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. FAO. Dponible en www.fao.org
- ____ (2015a). El estado mundial de la agricultura y la alimentación La protección social y la agricultura: romper el ciclo de la pobreza rural. Dponible en www.fao.org
- ____ (2015b). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Dponible en www.fao.org
- FERNANDEZ, M.M. (1987), “Algunos aspectos de las condiciones de vida del cubano antes del triunfo de la Revolución”, en Revista Demanda No. 2, Instituto de la Demanda Interna.
- GARCIA ÁLVAREZ, A y Anaya, B (2015) “Dinamismo del sector agropecuario: condición necesaria para el desarrollo cubano”, en Revista Economía y Desarrollo, Año XLVI, vol. 153, número especial, La Habana, pp 159-177.

- GONZALEZ, A, et al. (2002). *Cuba: el sector agropecuario y las políticas agrícolas ante los nuevos retos*. Montevideo: INIE, ASDI, Universidad de la República de Uruguay.
- HILDEBRAND, A. (1999). *La política territorial y desarrollo regional en Europa: una visión comparada*. *Revista Ciudad y Territorio*. XXX-122. España.
- INCAP. (2003a). Propuesta de indicadores para la vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN).
- INCAP. (2003b). Ordenamiento y optimización de la cooperación técnica y financiera internacional frente al resurgimiento de la inseguridad alimentaria y nutricional aguda en Centroamérica.
- KNOEPFEL, P., LARRUE, C. & VARONE, F. (2003). *Análisis y conducción de las Políticas Públicas*. Universidad de Monterrey, Argentina.
- LAHERA E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- LAHERA, E. (2004). Un Enfoque de políticas públicas. En *Economía*, No. 002, Universidad Nacional Autónoma de México.
- LAHERA, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL.
- LAZO, C. (2002). *Modelo de Dirección del Desarrollo Local con enfoque estratégico. Experiencia en Pinar del Río*. Tesis presentada en opción al título científico de Doctor en Ciencias Técnicas. Universidad de Pinar del Río, Cuba
- MALETTA, H. (2003a). *Cálculo de las necesidades alimentarias, Nota metodológica No.1, Curso sobre Políticas de Seguridad Alimentaria*, FEDEPAL.
- MALETTA, H. (2003b). *Una nota sobre los conceptos de seguridad alimentaria*, FODEPAL.
- MALETTA, H. (2014). *From hunger to food security: a conceptual history*. Lima.

- MARCO, L. & MALDONADO, L.F. (1998). *Política en Salud Pública para el Distrito Capital*. Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales CIDER, Secretaría Distrital de Salud. Bogotá.
- MAXX, D. & BOUDREAU, T. E. 2001. *Coming to terms with vulnerability: a critique of the food security definition*. *Food Policy*.
- MENDEZ, E. & LLORET, M.C. (2005). Índice de desarrollo humano a nivel territorial en Cuba. Período 1985-2001. En: *Revista Cubana Salud Pública*, Vol. 31, No .2, La Habana, Cuba.
- MONTEMAYOR, M. et al. (2008). *Políticas y gestión pública para el estudio municipal: óptica académica*. Editorial eumed.net. Universidad de Málaga, España.
- MORENO, M. (2009). *Políticas públicas y agenda de gobierno. Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas*, ILPES – AECID, Santa Cruz, Bolivia.
- MORENO, M. (2009a). *Proceso y tensiones en la formación de políticas. Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas*, ILPES-AECID. Santa Cruz, Bolivia.
- MULLER, P. (2006). “Las políticas públicas”. Disponible en www.pmuller.d
- NOVA, A. y FERNANDEZ, P.: “Propuesta de medidas para e incremento de la producción agropecuaria de alimentos”, MEP, La Habana, 1993
- NOVA, A. (2007). “La agricultura, los alimentos y las transformaciones necesarias”. CEEC. *Boletín Cuatrimestral*, agosto de 2007
- NOVA, A. (2009), Línea de desarrollo y resultados de la agricultura cubana en los últimos 50 años. La Habana. Cuba
- NOVA, A. (2013). *El modelo agrícola y los lineamientos de la política económica y social en Cuba*, La Habana. Cuba
- ONEI. (1989). *Anuario Estadístico de Cuba*, La
- ____ (2008). Panorama Economico y Social. Disponible en www.one.cu
- ____ (2009). Panorama Economico y Social. Disponible en www.one.cu
- ____ (2011). Salario medio en cifras. Cuba. Disponible en www.one.cu

- ____ (2014). Series Estadísticas. Diponible en www.one.cu
- ____ (2015). Anuario Estadístico de Cuba. Diponible en www.one.cu
- PCC. (2011). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. Editora Política, La Habana, Cuba.
- PEREZ, M. (2016). *Políticas publicas para la seguridad alimentaria en Bolivia. Referente para Cuba*. Tesis presentada en opción al título científico de Licenciado en Economía. Universidad Central, "Marta Abreu" de Las Villas.
- PMA, CEPAL, (2003). Políticas Sociales: Pobreza, Hambre y Seguridad Alimentaria en Centroamérica y Panamá. Serie 88. Disponible en: <http://www.eclac.org>
- PONS, H. (2000). *Reflexiones acerca del concepto de política pública*. Centro de Estudios de Economía y Planificación. Ministerio de Economía y Planificación, Cuba.
- PONS, H. (2009). *Diseño, análisis y evaluación de políticas públicas. Un acercamiento a la actividad de la administración pública en la construcción socialista*. Universidad de la Habana, Cuba. (Inédito).
- PONS, H. (2010). *Curso de Diseño, análisis y evaluación de políticas públicas para el desarrollo territorial*. La Habana, Cuba.
- PONS, H. et al. (2006). *La planificación como aspecto esencial del proceso de planificación*. Planificación, Pueblo y Educación (ed.), La Habana, Cuba.
- PONS, H. y González, E. (2001). *Diseño, Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Cuestiones Fundamentales*. Centro de Estudio de Economía y Planificación. Ministerio de Economía y Planificación, Cuba.
- PONS, H. y González, M. (2007). *Reflexiones acerca del concepto de políticas públicas*. Material docente para el curso del Centro de Estudios de Postgrados de la ANEC (CESPANEC). La Habana, Cuba.
- GARCIA, M. (2009). *Hacia la reestructuración del modelo de seguridad alimentaria*. La Habana. Cuba

- SCHEJTMAN, A. (1994). *Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina Santiago de Chile: FAO.*
- SCHEJTMAN, A. (2009). *Desarrollo territorial rural.* Seminario FAO, Santiago de Chile, Chile.
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. (2003). “Desarrollo Territorial Rural”. Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP). Disponible en: (<http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870>).
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J.A. (2008). *Towards a Territorial Approach for Rural Development.* Discussion Paper Series, No. 17, IPPG, IDPM, School of Environment y Development, University of Manchester.
- SEN, A. (1981). *Poverty and famine: An essay on entitlements and deprivation,* Oxford, Clarendon Press.
- SOLÍS, P., ORTIZ, H. y PONS, H. (2009). Investigación monográfica. La evaluación de políticas públicas. *Contribuciones a las Ciencias Sociales.* Dponible en: www.eumed.net/rev/cccss/04/srd.htm.
- THOENIG, J.C. (1997). Política Pública y acción Pública. *Revista Gestión y Política Pública,* Volumen VI, número 1, primer semestre
- TORRES, C.C. (2013). Apuntes para una conceptualización de las políticas públicas. *Revista Avances,* Vol. 15, No. 1, CIGET-CITMA Pinar del Río, Cuba.
- TORRES, C.C. (2014). La gestión pública del desarrollo local: apuntes sobre el caso de Cuba. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales,* Editorial eumed.net, marzo 2014, Málaga, España.
- TORRES, C. (2015). *Modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba.* Tesis presentada en opción al título científico de Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de Pinar del Río "Hermandos Saiz Montes de Oca”.
- VARQUEZ-BARQUERO, A. (1993). *Política Económica Local.* Ed. Pirámide, Madrid, España.

- VARQUEZ-BARQUERO, A. (2002). *Endogenous development*. Londres: Routledge.
- VARQUEZ-BARQUERO, A. (2008). Desarrollo local: diversidad y complejidad de las estrategias y políticas de desarrollo. *Prismas*, No. 22, p. 54. Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmas.
- VARQUEZ-BARQUERO, A. (2009). *Desarrollo Local, una estrategia para tiempos de crisis*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional de la Red DETE-ALC, Argentina.
- VARGAS, A. V. (1999). “Notas sobre el Estado y las políticas públicas”. In: EDITORES, A. (ed.). Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1

Fases y acciones del ciclo que recorre una política pública.

Fases	Acciones
Identificación y Definición del problema	<ul style="list-style-type: none">• Los actores de políticas buscan la esencia del problema, las causas que lo originaron, así como las consecuencias que pudieran darse de no existir una correcta definición del mismo.• Los actores de política deben de ser conscientes de que su visión del problema es sólo una de las posibles y no tiene por qué ser siempre la más correcta.• La definición constituye un sistema de vigilancia central o mecanismo de control que impacta el éxito de todas las fases subsecuentes del análisis de políticas públicas.
Formulación de alternativas	<ul style="list-style-type: none">• La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno.• Ordenar las alternativas de modo que se pueda saber cuál es la adecuada.
Adopción de una alternativa	<p>La adopción de una alternativa es el momento en que se tiene en cuenta si técnicamente, políticamente, socialmente la alternativa seleccionada es viable.</p> <ul style="list-style-type: none">• Si ofrece solución al problema que la generó. Si responde a los objetivos y metas trazadas teniendo presente un costo mínimo en su implementación.

	<p>Sí el impacto de la alternativa seleccionada no trae efectos negativos para el entorno en que fue adoptada y conduce al desarrollo del proceso de administración pública socialista.</p>
<p>Implantación de la alternativa seleccionada</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En esa fase se tiene en cuenta quién es responsable de la implantación. • Es importante que el gobierno tengan presente la participación popular en el proceso de toma de decisiones, así como los instrumentos de política que va a utilizar. • La política pública ha de ser especificada en términos de objetivos concretos y de definición de resultados.
<p>Evaluación de los resultados obtenidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La evaluación es la última fase del proceso de política pública y puesto en el proceso cíclico constituye la primera; revisión del problema que puede dar lugar al diseño de una nueva política o cambios en la existente. • Lo más común en la evaluación es la introducción de variaciones en la política o la adopción de otra. • En esta fase se conoce si el problema que motivó dicha política se solucionó o no, y si condujo a la existencia de un nuevo problema.

Fuente: Evelyn González Paris. "Procedimiento para analizar el lugar y el papel que desempeña la política económica en el diseño del resto de las políticas públicas para la construcción del socialismo en Cuba". 2008

Anexo 2

Etapas de la socialización en Cuba 1959-1993

1960-63: predominio del proceso de nacionalización y conformación de los nuevos tipos y formas de economía. Existencia de un sector que algunos denominan Capitalismo de *Estado** -que fue transitorio-, representado por las llamadas granjas del pueblo, fincas estatales, cooperativas cañeras (hasta 1962) y granjas cañeras (a partir de 1962), el sector de *la pequeña producción campesina* y el *sector capitalista* (liquidado en 1963 con la 2da. Reforma Agraria) La entrega de tierras al sector campesino resolvió, en lo fundamental, el problema de la tenencia ocurriendo un proceso de fortalecimiento de este tipo de economía.

1963-75: surgimiento del *sector Socialista en la forma Estatal y Cooperativa* (Sociedades Agropecuarias), a partir de las tierras nacionalizadas y la pequeña producción campesina en constante tránsito hacia el sector socialista. Las formas de asociaciones de los campesinos fueron las Sociedades Agropecuarias y Cooperativas de Créditos y Servicios.

En 1968, se acelera el proceso de socialización por la vía de la estatización de la economía campesina. La economía campesina sufre un franco e impetuoso proceso de descomposición, influenciado por el proceso de industrialización que se promovió en la rama y a escala de la economía nacional. La incorporación campesina a través de planes integrales, especializados o dirigidos, y el abandono y desatención del cooperativismo (que se redujo al mínimo), fueron las formas que adoptó la descampesinización en esta etapa. (Anexo 2)

1975-85: la expansión de la socialización por la vía de la cooperativización campesina, da paso al nacimiento de las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) y a la transformación de los residuos de las Sociedades Agropecuarias, reduciendo al mínimo la economía campesina a escala nacional. La descampesinización hizo nacer las cooperativas del tipo campesino, dando lugar a un sector socialista con existencia heterogénea en forma Estatal y Cooperativa.

1985-1993: se detiene la socialización vía cooperativización, a cuenta de la desaceleración del movimiento cooperativo y del agotamiento del modelo agrario cubano en el sector socialista; a su vez se expande espontáneamente el sector campesino. Se inicia el proceso de campesinización del régimen agrario.

1993... se inicia una nueva reforma de la estructura agraria, la que algunos autores denominan tercera reforma agraria,¹ como uno de los fundamentos a la solución de la crisis agraria y de la economía en su conjunto. Expansión de la forma cooperativa con el surgimiento de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y del sector privado (en forma parcelaria), a cuenta de la entrega de tierras provenientes del sector estatal. Se produce una nueva tendencia a la campesinización. El sector socialista se hace representar por empresas estatales "tradicionales" en proceso de transformación en Granjas de nuevo tipo, basadas en la autogestión, y por cooperativas de tipo "campesino" (CPA) y "obreras" (UBPC). Muchos campesinos y parceleros pertenecientes al sector privado se agrupan en Cooperativas de Créditos y Servicios. La campesinización, como tendencia, se conjuga con la adecuación de las formas de organización de la producción y de gestión en el sector socialista.

Si bien C. R. Rodríguez plantea que "el socialismo había comenzado a partir el momento de la promulgación del carácter socialista de la revolución", más adelante argumenta que en el periodo de 1959-63 "viene a ser, en la agricultura el elemento antecesor de ese periodo de tránsito que Marx y Lenin señalan como inevitable." Ver C. R. Rguez. Citada Pág.407; La primera ley de Reforma Agraria, -según O Dórticos, no podía ser clasificada como socialista ni como capitalista, esta poseía un marcado carácter redistributivo". Valdés Paz. J. O. Citada. Pág. 134
Fuente: Elaborado por la autora.

Fuente: Donéstevez, G. (2006), "La economía campesina en la transición al socialismo en Cuba: el proceso de descampesinización-campesinización".

Anexo 3

Producción agropecuaria, 1959-1973

	U.M	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Caña de azúcar	MMt	44,8	47,5	54,3	36,7	31,4	37,2	50,7	36,8	50,9	42,3	40	79,6	51,5	43,5	47,5	49,5
Azúcar base 96°	MMt	6	5,9	6,8	4,9	3,9	4,4	6,1	4,5	6,2	5,2	4,4	8,5	5,9	4,3	5,2	5,1
Maíz	Mt	—	213,9	197,8	158,7	88,2	35,5	21,6	24,2	16,4	19,9	12,7	1,2	17,5	14,1	12,9	20,4
Frijol	Mt	—	—	59,5	57,7	31,6	14,3	10,8	10,9	14,8	9,5	6,1	5	5,3	6,2	2,9	3,1
Hortalizas	Mt	—	—	—	—	215,1	275,8	273,6	265,4	334,3	216,9	126,7	156,8	209,6	180,8	287,8	392
Tomate	Mt	—	116,3	109,4	140,2	102,6	111,6	120	133,1	164,1	98,3	44,6	62,4	85	57	100,6	184
Tubérculos y Raíces	Mt	—	783,6	373,5	424,6	732,2	289,2	281,1	474	290	308,6	218,3	135,5	156,4	235,3	238,3	269
Papa	Mt	—	101,2	89,6	100,2	97,2	75,3	83,4	103,9	104,2	119,5	95,3	97,3	75,2	75,7	55,5	87,9
Arroz consumo	Mt	—	243	200	146	99	58	39	43	57	65	114	194,9	82,7	153	51,4	198
Huevo	MMU	—	—	—	179,9	197,5	308,8	913,9	1018,7	1180,6	1202,8	1288,8	1402,7	1472,5	1509,3	659,4	1768,7
Café	Mt	—	—	—	—	34,7	32	23,9	34,4	34,2	29,2	31,6	19,7	25,9	25,3	21	28,7
Leche	MML	—	—	—	—	375,9	437,8	395,8	462,1	455,3	516,3	516,8	518,4	523,4	612,5	646,9	683,7
Existencia ganado vacuno	Mcbz	—	—	5776,3	5974,9	6378	6611,3	6699,5	6774,2	172	—	—	5738,1	—	—	5486,5	—
Cerdos en pie	Mt	—	—	—	—	12,3	16,5	18,4	13,2	10,6	12,4	4,2	11,9	19,1	21,6	24,2	32,8

Cítricos	Mt	__	__	__	__	110,1	119,3	116,2	159,7	151,8	165,4	155,7	164,3	123,6	160,5	171,8	163,9
Plátano vianda	Mt	__	__	__	__	71,7	79,2	67,8	71,3	58,6	74,5	93,6	30,8	45,4	112,3	11,2	102,6
Plátano fruta	Mt	__	__	__	__	42,6	32,7	36,3	28,9	26,9	25	28,5	42,6	56,4	75,1	76,3	85,4
Ganado vacuno/ habitante	cbz	__	__	0,8	0,81	0,8	0,86	0,85	0,84	0,87	__	__	0,66	__	__	0,6	__

Anexo 3 (Cont.)

Producción agropecuaria, 1975-1989

	U.M	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Caña de azúcar	MMt	50,8	52	56,1	67	73	61,6	66,4	73,4	68,6	78,4	66,8	68,3	66,9	68,4	75
Azúcar base 96°	MMt	6,3	6,1	6,4	7,3	7,8	6,5	7,3	6,2	7,1	8,2	8	7,2	7,1	7,4	8,1
Maíz	Mt	20,4	14,3	16,3	16,2	16,5	33,5	25,3	26,4	31	28	31	42	42	35,5	47,1
Frijol	Mt	4,7	3,1	3,2	4,3	4,3	9,7	8,1	12,2	12,7	11,7	10,9	12,5	12,5	14,8	14,1
Hortalizas	Mt	447,8	442,6	311,6	312,5	320,9	445,8	625,8	522,3	451,8	507,7	594,2	549,6	549,6	675,6	610,2
Tomate	Mt	168,7	173,5	160,2	139,6	163,9	206,93	311,7	226,5	153,3	228,3	270,7	210,5	210,5	335	259,9
Tuberculos y Raíces	Mt	328,5	362,7	402,3	580,3	581,5	736,8	728,9	624,3	625,1	679,8	679,8	632,9	632,9	653,2	681,2
Papa	Mt	116,7	145	154,8	198,3	200,8	239,3	272,9	258,3	206,7	259,3	307,2	249,6	249,6	276,7	281,6
Arroz consumo	Mt	216	233,8	236,2	237,1	220,3	247,7	438,9	269,4	268,3	287,5	271,8	241,5	241,5	253,4	278,1
Huevo	MMU	1851,1	1829,4	1846,5	1924,1	2081,3	2336,6	22369,6	2246,9	2493,9	2557,1	2523,6	2495,5	2495,5	2459,8	2522,6
Café	Mt	20,1	27,1	16,8	14,8	25,6	23,7	21,6	28,6	18,4	22,1	23,7	26,1	26,1	28,8	28,9
Leche	MML	724	832,1	850,9	810,2	917,6	1013	1048,9	1051,6	1070,5	1067,6	1051,7	1062,5	1062,5	1041,9	1047,1
Existencia ganado vacuno	Mcbz	5621,8	—	—	5273,6	—	5057,2	5096,4	5112,3	5101	5115,2	5019,5	4984	4984	4926,8	4919,6
Cerdos en pie	Mt	43,4	52,4	58,3	61,6	60,5	57,6	67,7	70	72,1	81,8	89,3	98,8	98,8	96,9	102,4
Cítricos	Mt	182,4	199,3	235,3	286,3	285,3	438	455,5	515,5	615,5	582,5	732,5	882,8	882,8	978,5	823,6
Plátano vianda	Mt	81,4	90	85,5	98,2	84,2	88,9	86,8	79,5	113,7	171,9	143,4	118	118	142,8	108,8
Plátano fruta	Mt	101,4	12,3	134,5	149,7	146,7	144,6	173,8	191,8	199,6	220	201,1	166,3	166,3	202,6	182,5
Ganado vacuno/habitante	cbz	0,6	—	—	0,54	—	0,52	0,52	0,51	0,51	0,5	0,49	0,48	0,48	0,47	0,46

Fuente: A, Nova El modelo agrícola y los lineamientos de la política económica y social en Cuba, Editorial Ciencias Sociales, La Habana. 2013

Anexo 4

Producción agrícola y ganadera en la década de 1990 y 2000

Productos	Producción		Promedio anual (mt)	
	1989	1990-1994	1995-1999	2000
Tubérculos y Raíces	6681,2	639,9	725,1	992
Papas	281,7	225,6	301,9	348,5
Boniato	192,8	174,2	153,5	196,9
Malanga	37,6	22,7	25,5	67,7
Plátano	291,3	391,3	258,5	587,1
Fruta	182,5	194,9	155	173,9
Vianda	108,8	196,4	303,5	413,2
Hortalizas	610,2	440,7	62,5	1460,5
Tomate	259,9	152,1	168,5	325,8
Cebolla	21,6	11,6	14,9	43,6
Pimiento	53,2	23,1	11,9	27,3
Ajo	—	—	8,5	26,6
Vegetales hojas verdes	—	—	181,3	586,7
Arroz	536,3	332,4	343,7	305
Maíz	47,1	60,4	126,5	203,7
Frijol	14,1	10,6	19,5	59
Tabaco	41,6	25,7	32,5	38
Cítricos	825,6	755,6	692,9	898,5
Frutales	218,6	151,9	153,8	277,7
Ganadería				
Vacuno Exst. Mcbz	4919,6	4669,6	4577,7	4110,2
Vacuno a sacrificio (peso en pie)	289,1	171,6	136,9	145,5

Leche	924,1	739,6	573,7	436,1
Porc. a sacrificio (peso en pie)	110,4	92,8	80,6	73,1
Huevo (MMU)	2522,6	2199,5	1317,9	1337,5
Carne ave peso en pie	117,8	76,2	62,5	31,2

Fuente: Elaborada por la autora a partir de ONE: *Anuario Estadístico de Cuba 1989, 1996, 1997*; “Principales indicadores del sector agropecuario 1998 y 1999 y 2000”

Anexo 5

Producción agrícola 2001-2014, en toneladas

Productos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Viandas (a)	2348559	2166929	2956200	3162000	2575300	2202000	2369500	2150700	2236000	2250000	2280000	2337000	2239000	2507056
Tubérculos y raíces	1380559	1437029	1843600	1946400	1801800	1330200	1378600	1392500	1565600	1515000	1445000	1452000	1580500	1670864
Papa	345380	329713	304600	328700	313100	286200	143700	196100	278600,2	191500	165600	130933,2	106700	53307,87
Boniato	360256	392400	503400	486100	449987	303000	414000	375000	437100,2	384743	311900	335319,2	396347,1	512824,7
Malanga	102201	122516	205900	244000	225873	175000	207800	240000	199400,4	137400	132100	153781,8	185922,4	269590,2
Plátano	968000	729900	1112600	1215600	773500	871800	990900	758200	670400	735000	835000	884999,7	658500,4	836192,7
Fruta	318062	206900	315400	454200	289013	339517	385900	280800	245400	249200	250000	195495,5	150336,4	203225,4
Vianda	649938	523000	797200	761400	484487	532283	605000	477400	425000	485800	585000	689504,2	508164	632967,3
Hortalizas	2676475	3344710	3931200	4095900	3203500	2672100	2603000	2439300	2548800	2141035	2200000	2112000	2406500	2498960
Tomate	452700	496000	643700	788700	802600	636000	627900	575900	750000	517040	601000	557099,7	678000	454111,6
Cebolla	91354	91882	101700	145100	129428	111990	105100	128100	131300	111737	143500	118243,7	126875,8	112779,1
Pimiento	59341	61427	68000	91722	81815	62141	55807	63677	56672	44545	55057	62201,6	73336,16	60542,79
Cereales	899900	1001000	1075800	887600	730100	739600	808400	761700	868400	778863	920400	1002000	1098800	1003695
Arroz	601000	692000	715800	488900	367600	434200	439600	436000	563600	454400	566400	641599,9	672600	576400,3
Maíz	298900	309000	360000	398700	362500	305400	368800	325700	304800	324463	354000	360399,7	426200	427295,1
Frijoles	99109	107300	127000	132900	106200	70600	97200	97200	110800	80439	133000	127100,3	129800	131844,7
Cítricos	957100	477701	792700	801700	554600	373000	469000	391800	418000	345000	264500	203700,4	166900	96810,41
Otras frutas	683700	720301	807170	908000	819000	746500	783800	738500	748000	762045	817000	964899,7	925000	884464,4

Fuente: "Series Estadísticas". Oficina Nacional de Estadística e Información, 2014. Consultado en www.one.cu

Anexo 6

Comparación de los precios mayoristas y minoristas por diferentes mercados, 2010 (en pesos)

Productos	Precio de acopio*(qq**)	Precio de acopio/libra	Precio de acopio más estímulo/libra	Precio minorista MAE (pesos/libra)	Precio minorista mercado libre (pesos/libra)	Relación precio ML/precio acopio	Relación precio MAE/precio acopio
Frijol negro	450	4,5	4,545	6	10	2,2	1,32
Zanahoria	120	1,2	1,245		10,00-15,00		
Arroz consumo	290	2,9	2,945	3,5	4	1,36	1,2
Yuca	50	0,5	0,545	0,9	4	7,34	1,65
Plátano burro	60	0,6	0,645	1,1	3,75	5,81	1,7
Boniato	60	0,6	0,645	0,8	2	3,1	1,24
Ajo	1000	10	10,045	10	25	2,49	—
Cebolla	320	3,2	3,245	4	10	3,08	1,23

* Mayorista

** 1qq=100 libras

Fuente: A, Nova El modelo agrícola y los lineamientos de la política económica y social en Cuba, Editorial Ciencias Sociales, La Habana. 2013

Anexo 7

Precios pagados al productor y en el mercado minorista en 1998 en: pesos por quintal (100 libras)

Producto	Precio de Acopio	Precio minorista (mercado estatal)	Relación precio minorista mercado estatal/ precio acopio	Precio minorista mercado libre agropecuario	Relación precio minorista mercado libre agrop./precio acopio
Calabaza	7,6	40	5,2	164	21,5
Col	4,2	15	3,5	157	37,3
Tomate	19	45	2,3	205	10,7
Malanga	16	70	4,3	338	21,1
Mango	9	40	4,4	400	44,4
Boniato	7,5	20	2,7	114	15,2
Yuca	8	15	1,9	127	15,8
Plátano burro	6	40	6,7	185	30,8
Ajo	143	250	1,7	500	3,5
Piña	6,9	45	6,5	500	72,4

Fuente: A, Nova El modelo agrícola y los lineamientos de la política económica y social en Cuba, Editorial Ciencias Sociales, La Habana. 2013

Anexo 8

Bolivia, producción agrícola según cultivo (en toneladas métricas)

DESCRIPCION	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011(p)	2011-2012(p)	2012-2013(p)
CEREALES								
Arroz con cáscara	531.969	376.970	435.960	410.994	449.482	471.479	588.706	360.449
Cebada en grano	51.671	47.368	47.010	47.608	47.604	51.119	46.503	48.004
Maíz en grano (*)	930.952	812.318	1.000.385	1.174.447	718.014	1.020.232	1.108.381	909.542
Quínuia	27.739	28.231	28.809	34.156	36.106	38.257	50.566	61.182
Sorgo en grano (*)	310.546	365.040	436.133	503.038	335.536	389.534	394.626	477.141
Trigo (*)	138.445	162.715	161.553	201.508	255.356	249.668	145.862	226.864
ESTIMULANTES								
Cacao	3.793	4.028	4.357	4.510	4.652	6.882	5.886	5.564
Café	26.114	26.699	27.403	28.407	28.918	28.492	14.123	32.091
FRUTALES								
Banano	150.517	151.760	149.594	154.227	158.178	203.449	254.187	262.684
Durazno	30.950	30.780	31.719	32.811	33.636	32.488	34.449	38.485
Mandarina	103.414	113.868	122.465	127.337	130.108	135.216	131.932	134.252
Naranja	150.617	157.184	161.453	165.397	170.796	172.597	171.221	186.260
Piña	49.394	47.789	46.808	48.074	48.986	41.662	59.990	60.747
Plátano	346.823	327.362	317.757	328.495	338.901	336.270	311.449	335.957
Uva	25.121	24.666	23.668	24.296	25.048	26.894	35.898	35.751
HORTALIZAS								
Ajo	6.223	6.688	7.166	7.420	7.278	7.237	7.107	7.112
Arveja	21.964	21.613	21.595	22.194	22.720	21.595	20.072	22.735
Cebolla	61.789	71.030	80.300	78.585	81.048	88.529	91.288	84.869
Fríjol (*)	32.587	41.200	38.195	38.522	65.900	56.905	59.938	91.342
Haba	54.685	55.245	56.466	57.419	58.609	56.154	56.965	60.344
Maíz Choclo	21.855	21.508	21.736	22.195	22.190	21.311	20.504	21.521

Tomate	57.014	53.500	52.324	53.070	53.062	49.476	51.748	44.020
OLEAGINOSAS E INDUSTRIALES								
Algodón	4.049	3.323	2.480	1.357	419	3.105	4.416	2.617
Caña de azúcar	5.786.076	6.429.700	7.458.808	7.803.800	5.826.234	5.869.614	7.602.558	8.310.003
Girasol (*)	120.300	173.300	298.642	394.207	310.841	152.652	181.398	292.985
Maní	13.046	12.410	13.000	13.315	13.439	15.672	16.538	20.486
Sésamo	22.500	14.693	5.590	15.000	10.000	12.000	13.024	8.550
Soya (*)	1.608.728	1.634.269	1.225.885	1.892.619	1.917.150	2.299.857	2.411.150	2.659.497
TUBÉRCULOS Y RAICES								
Papa	859.676	892.554	935.862	956.953	975.418	966.413	974.030	928.614
Yuca	282.798	255.003	243.988	248.855	255.282	242.599	272.071	237.308
FORRAJES								
Alfalfa	170.008	176.274	183.999	190.252	193.770	187.596	137.844	173.561
Cebada berza	140.518	134.759	132.973	138.987	141.731	137.637	148.288	179.612

Fuente: Instituto nacional de estadística, Ministerio de desarrollo rural y tierras. Encuesta nacional agropecuaria 2008

(*) Incluye campaña de invierno de año anterior

(p): Preliminar