

ENFOQUE ECONOMICO

No. 7

JULIO 2009

Entrega de tierras en usufructo en Cuba: Privatización agrícola o un paso hacia el “socialismo de mercado”?

Por:

Dr. Mario A. González Corzo, Profesor e Investigador

Facultad de Economía, LEHMAN COLLEGE

CITY UNIVERSITY OF NEW YORK

Investigador Asociado

Instituto de Estudios Cubanos y Cubano-Americanos, Universidad de Miami

Resumen de las características fundamentales del “socialismo de mercado”

El concepto del “socialismo de mercado” esta fundamentalmente basado en la idea de permitir que el mercado surja y se desarrolle como uno de los principales mecanismos de coordinación económica junto al Estado, contribuyendo así al “perfeccionamiento” de la gestión económica y a notables mejoras en la productividad total de los factores (PTF) y la eficiencia en el uso racional de estos. **(1)** A pesar de que la propiedad colectiva (o social) es considerada la forma de propiedad primordial dentro del socialismo de mercado, y los mecanismos de planificación central se ajustan para incorporar ciertos elementos del mercado, este se caracteriza por la expansión de la actividad privada y la modificación del sistema de precios, previamente empleados por el sistema (socialista) clásico.

De acuerdo a Kornai (1992), la expansión del sector privado, la autogestión empresarial y la modificación del sistema de precios se encuentran entre las tendencias más importantes durante la transformación del modelo socialista clásico al socialismo mercado. Durante el periodo clásico (también conocido como el “socialismo real”), el sector privado es reducido al margen de algunas actividades (o funciones) económicas permitidas por el Estado y la propiedad privada, con la excepción de algunas pequeñas parcelas agrícolas, talleres de reparaciones y puestos de ventas artesanales, es reemplazado por el sector Estatal, el cual gradual o súbditamente se va expandiendo hasta que llega a controlar la mayoría de las actividades en las esferas económica y social. A medida que los organismos del Estado consolidan sus funciones y comienzan a centralizarse (dentro del aparato administrativo Estatal) las operaciones de los mecanismos de coordinación que previamente regían las relaciones económicas entre los actores económicos bajo las reglas del mercado, la propiedad privada es reemplazada por la propiedad colectiva (o propiedad social) y el Estado se encarga de dirigir y controlar la mayoría de las actividades económicas y sociales.

Aunque el socialismo clásico permite (o tolera) la existencia de algunas actividades privadas de pequeña escala (dentro y fuera del marco de la legalidad – o como parte de un sistema paralelo tanto formal como informal), la expansión del sector privado (o la actividad por cuenta propia) es más bien un indicio fundamental de la transición hacia el socialismo de mercado.

Cuando ocurre la reorientación del sistema socialista clásico al socialismo de mercado, como sucedió en China a finales de la década de los 70s y en Vietnam a mitad de la década de los 90s del siglo pasado, el sector privado (también conocido como el sector “No-Estatal”) comienza a cobrar importancia como motor de crecimiento económico, fuente de empleos y proveedor de bienes y servicios especializados. En algunos sectores, como ocurre con el transporte en Vietnam, el sector privado juega un papel complementario con relación al Estado. Este ofrece un servicio que compensa las insuficiencias que sufre el sector Estatal, pero no lo reemplaza totalmente. En otros casos, como sucedió con el sector agrícola en China, el sector privado reemplaza (a veces gradualmente y otras veces con mucho más rapidez) al sector Estatal. Por ejemplo, según Ming (1990) en 1977 98,3% de la producción agrícola china estaba en manos del sector Estatal; una década después, la producción agrícola privada ascendió al 57,7%, mientras el sector Estatal producía 42,7%.

La reducción o eliminación de las trabas burocráticas que en el pasado (bajo el sistema clásico) habían eliminado y/o frenado la actividad privada, desempeñan un papel fundamental en la expansión de esta actividad en el socialismo de mercado (Kornai, 1992; Szelenyi, 1988). Sin embargo, el renacimiento del sector privado también es motivado por varios factores. En primer lugar, durante el proceso de transformación del sistema clásico al socialismo de mercado una notable parte de la población se incorpora al sector privado emergente motivada por incentivos materiales o por la perspectiva de percibir ingresos mayores y mejorar sus posibilidades de consumo. Otro factor que motiva la expansión del sector privado durante el proceso de transformación es el deseo de lograr mayor autonomía por parte de algunos sectores de la población. Esto se debe, en parte, a la creciente percepción (popular) de que el sector privado emergente ofrece oportunidades más amplias en términos de la relación esfuerzo (trabajo) – remuneración (compensación).

Generalmente, entre las formas (o unidades) de producción privada permitidas (o toleradas) dentro del socialismo de mercado se encuentran: (1) productores agrícolas de pequeña escala que venden la mayor parte de su producción al Estado a precios fijados por este, (2) unidades de producción agrícola para el autoconsumo, y (3) pequeños negocios/operaciones personales y/o familiares en todas ramas de la economía (ej. artesanos, artistas, barberos, carpinteros, chapisteros, cocineras/cocineros, costureras, electricistas, manicuristas, mecánicos, peluqueras, restaurantes, taxistas, torneros, trabajadores domésticos, transportistas, vendedores ambulantes, vendedores en puestos fijos, etc.). **(2)**

En su mayoría estos productores derivan gran parte de sus ingresos de sus actividades privadas, es decir su esfuerzo propio y trabajo, ya que aun bajo el socialismo de mercado la actividad privada que no esté relacionada directamente con la producción de bienes y servicios no es vista con buenos ojos. La intermediación normalmente está limitada a sectores selectos como la agricultura y el transporte y es permitida o tolerada mientras no compita directamente con el Estado y opere en pequeña escala.

El aumento de la producción privada, sin embargo, no significa o implica privatización (o la transformación radical de las leyes y reglamentos con relación a la propiedad privada de gran escala) ya que a pesar de contar con más apertura y flexibilidad dentro del socialismo de mercado el sector privado emergente opera bajo “la sombra” del Estado. La relación entre el sector privado emergente y el aparato estatal suele estar llena de ambigüedades y contradicciones. Por una parte, el Estado autoriza, permite y facilita el crecimiento o expansión del sector privado y por otra parte, en algunas ocasiones y como producto de las ambigüedades y contradicciones mencionadas, limita, restringe e impide sus operaciones mas allá de lo que es oficialmente tolerado en un momento determinado. Estas contradicciones, incertidumbre y ambigüedad limitan el potencial económico del sector privado y afectan su capacidad de generar mejoras en la eficiencia y la productividad total de los factores (PTF), al

igual que su función como proveedor fundamental de los bienes y servicios que el Estado produce deficientemente o es incapaz de producir.

Otra característica del socialismo de mercado es el aumento de la autogestión que se le otorga a algunas empresas estatales en sectores importantes de la economía (sobre todo aquellos que gozan de mayor eficiencia y rentabilidad y que son capaces de generar ingresos en divisas o moneda dura.) Sin embargo, estas empresas enfrentan una doble dependencia bajo el socialismo de mercado. Por una parte carecen de autonomía completa y dependen verticalmente de la autoridad central (o el Estado), ya que por ende aun continúan siendo consideradas propiedad social. Y por otra parte dependen horizontalmente de los vendedores (o proveedores – estatales y privados – de los insumos necesarios para la producción), de los compradores de sus bienes y servicios (incluyendo al Estado) y por supuesto de sus administradores y trabajadores. Normalmente, el aparato administrativo estatal controla los aspectos y decisiones claves que afectan a estas empresas en “perfeccionamiento” como: la elección o selección del personal administrativo, la compra de insumos y la venta de la producción, las relaciones laborales, el acceso a divisas y la capacidad de operar en el marco internacional, los precios y costos de producción, el nivel de contribución tributaria y los subsidios o subvenciones del Estado, la inversión, el acceso al crédito y los términos de pago, etc. (Kornai, 1992).

La necesidad de aumentar la productividad laboral y mejorar la eficiencia en estas empresas es parte de la transformación del sistema clásico al socialismo de mercado. Los sistemas de pago y remuneración se alteran bajo las nuevas reglas con el fin de incentivar la productividad y mejorar la eficiencia y rentabilidad de estas empresas (en “perfeccionamiento”). Sin embargo, a pesar del énfasis que se le da a la rentabilidad, la eficiencia y la productividad, los resultados deseados no se alcanzan en la mayor parte de los casos ya que la rentabilidad (o la falta de esta) no es un factor determinante en el futuro de estas empresas dada la continuidad de algunas prácticas adoptadas del sistema clásico que flexibilizan el balance presupuestario. **(3)**

Otro elemento fundamental del socialismo de mercado es la modificación del sistema de precios. Sin entrar en muchos detalles, podemos afirmar que las modificaciones o “reformas” principales incluyen: (1) cambios con respecto a la metodología que emplea el aparato estatal (administrativo) para determinar los precios, (2) reformas con relación a los principios empleados por el Estado para determinar los precios de los bienes y servicios que se ofertan a la población, y (3) la alteración o transformación del sistema impositivo y los subsidios o subvenciones del Estado.

La modificación del sistema de precios tiene un efecto transformador, pero no radical, sobre los mecanismos de coordinación a medida que la economía transita del sistema clásico al socialismo de mercado. También, como es de suponerse, estas medidas transforman las relaciones entre el sector privado emergente, las empresas en “perfeccionamiento,” las cooperativas y el sector estatal.

Finalmente, cabe notar que contrario a lo que suele suceder bajo el sistema clásico, las relaciones entre el sector privado emergente, el sector cooperativo, y las empresas en “perfeccionamiento” (las cuales gozan de un grado mayor de autogestión que sus contrapartes no perfeccionadas dentro del sector Estatal) y los organismos estatales está llena de ambigüedades, contradicciones, improvisación, y “casos excepcionales” e interacciones fluidas (o cambiantes) donde a veces se alteran o se ajustan las reglas del juego. (Kornai, 1992). Esto es de por si quizás la característica más destacable de sistema reformado.

Entregas de tierras en usufructo

Objetivos y motivos

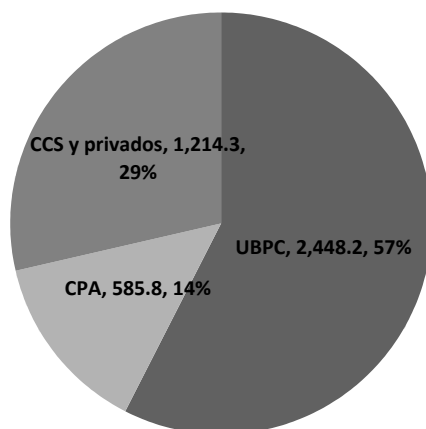
En julio de 2008 el gobierno cubano anunció la promulgación del Decreto-Ley No. 259 (DL-259) “sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo.” Según el mismo Decreto-Ley, la notable proporción de tierras estatales ociosas y la necesidad de aumentar la producción agrícola se encuentran entre los motivos principales de la entrega de tierras estatales en usufructo al sector cooperativo y a productores privados.

Existe actualmente por diferentes razones un porcentaje considerable de tierras estatales ociosas, por que se hace necesario la entrega en usufructo a personas naturales o jurídicas, con el objetivo de elevar la producción de alimentos y reducir su importación.

Cuadro 1. Cuba: Distribución de tierra según formas de tenencia, 2007						
<i>miles de hectáreas</i>						
	Total	Estatal	No Estatal			
			Total	UBPC	CPA	CCS y privados
Superficie agrícola	6,619.5	2,371.2	4,248.3	2,448.2	585.8	1,214.3
Superficie cultivada	2,988.5	694.2	2,294.3	1,189.9	305.3	799.1
Cultivos permanentes	1,796.6	396.9	1,399.7	1,000.6	218.8	180.3
Ociosas	1,232.8	627.2	605.6	465.4	73.4	66.8
Superficie no agrícola	4,369.1	3,717.7	651.4	356.6	107.0	187.8
Total	10,988.6	6,088.9	4,899.7	2,804.8	692.8	1,402.1

Fuente: Anuario Estadístico de Cuba (AEC), 2007, elaboraciones propias del autor.

Figura 1. Cuba: Distribucion de tierra segun tenencia, sector No-Estatal, 2007
miles de hectareas, porcentaje del total

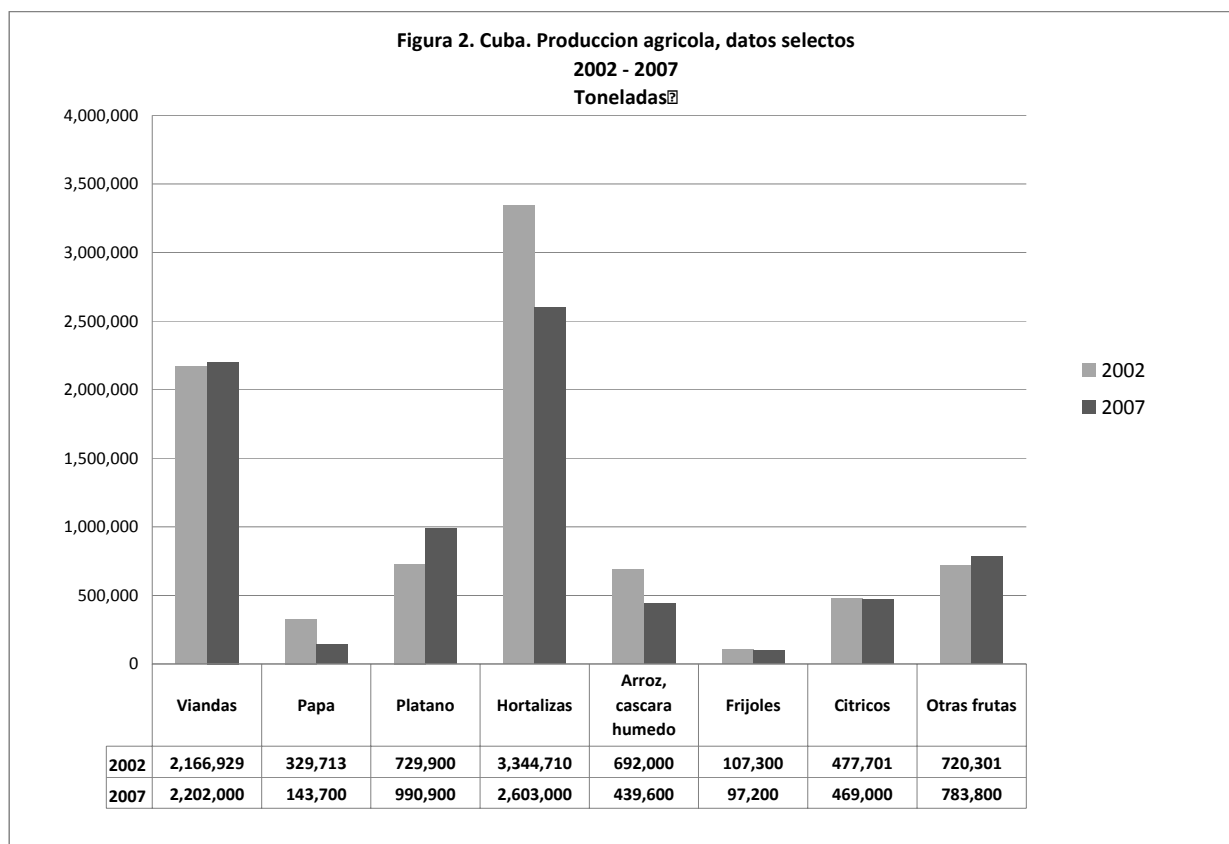


Fuente: Anuario Estadístico de Cuba (AEC), 2007, elaboraciones propias del autor.

Como demuestran el Cuadro 1 y la Figura 1, al cierre de 2007, 36% de la superficie agrícola (2,3 millones de hectáreas) estaban en manos del sector estatal, mientras que 4,2 millones de hectáreas (64%) pertenecían al sector no-estatal (Anuario Estadístico de Cuba [AEC], 2007. Las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) poseen cerca del 58% de la superficie agrícola en manos del sector no-estatal, las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) poseen 14%, y las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) y los productores privados poseen 29% de la superficie agrícola nacional. De acuerdo a cifras oficiales, de las cerca de 2,4 millones de hectáreas de superficie agrícola en manos del Estado, unas 627,200 (26,5%) se encontraban ociosas a finales de 2007.

Por su parte, las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) y los productores privados poseen 18,3% de la superficie agrícola total y 28,6% de la superficie agrícola en manos del sector no-estatal. Sin embargo, a pesar de esto y de enfrentar trabas burocráticas, la ausencia de un mercado de insumos competitivo, y elevados compromisos de ventas con el Estado, el sector privado (el cual en el caso de Cuba incluye a las CCS y a los productores privados) exhibe un nivel más alto de utilización de las tierras en su poder. **(4)** Apenas el 5,5% de la superficie agrícola en manos de las CCS y los productores privados (66,800 hectáreas) están ociosas, comparado con el 26,5% de la superficie agrícola en manos del Estado.

La entrega de tierras estatales ociosas en usufructo al sector cooperativo (personas jurídicas) y a productores privados (personas naturales) también fue impulsada por la notable reducción en algunos renglones de la producción agrícola que ha experimentado Cuba en los últimos años.



Fuente: Anuario Estadístico de Cuba (AEC), 2007, elaboraciones propias del autor.

Como indica la Figura 2, entre 2002 y 2007, la producción de varios productos agrícolas disminuyó notablemente. Entre los cultivos con las caídas más notables en la producción durante este periodo se encuentran: la papa (-56,4%), el arroz (- 36,5%), las hortalizas (- 22,2%) y los frijoles (- 9,4%).

¿Privatización agrícola o un paso hacia el “socialismo de mercado”?

Aunque el Decreto-Ley 259 pudiera considerarse como un paso (positivo) para estimular la producción agropecuaria y aportar ciertos beneficios, sus provisiones y las regulaciones establecidas por este están lejos de representar un paso hacia la privatización del sector agropecuario cubano. Esta medida en su totalidad más bien apunta hacia la transformación del sector agrícola cubano dentro de los esquemas asociados con el socialismo de mercado (o el llamado “sistema reformado”).

Como habíamos notado antes, una de las características principales del socialismo de mercado es la expansión de la actividad privada. De acuerdo al Artículo No. 2 del Decreto-Ley 259 (2008), las tierras (estatales ociosas) serán entregadas a personas naturales, es decir, productores privados, por un periodo de 10 años. Sin duda, esto implica la creación de un espacio para la expansión de la actividad privada mediante la transferencia de tierras estatales ociosas a pequeños productores privados. Sin embargo, el usufructo limitado que explícitamente menciona el Artículo No. 2 tiende a generar cierta incertidumbre (o inseguridad) entre los usufructuarios

(existentes y potenciales), ya que estos confrontan un límite de tiempo previamente establecido. Esta incertidumbre o inseguridad desincentiva la producción y el uso racional de los recursos entre los productores.

El Artículo 3 estipula que el usufructo concedido a personas naturales obliga al usufructuario a desarrollar la actividad fundamental para la cual la tierra fue entregada, mientras que el Artículo 4 establece que “el usufructo concedido es intransferible y no puede ser cedido ni vendido a terceras personas.” Este Artículo establece una serie de reglas y limitaciones con respecto al tipo de actividad productiva permitida al usufructuario; también indica que el Estado fijará los precios y las cantidades del producto que el usufructuario podrá vender en varios sectores del mercado de alimentos interno. Esto significa que la producción (u oferta) no se regirá directamente por las “fuerzas del mercado” (o las leyes de la oferta y la demanda), lo cual como es bien sabido por los estudiosos del socialismo de mercado (y de ciencias económicas en general) tiende a crear distorsiones y desestimula la eficiencia y a la productividad de los factores a largo plazo.

Otra observación interesante con respecto al Decreto-Ley 259, la cual apunta hacia el socialismo de mercado, está relacionada con la entrega de tierras estatales a productores privados en pequeña escala, lo cual restringe la posibilidad de producir en grandes cantidades y más eficientemente al alcanzar las llamada “economía de escala.” De acuerdo al Artículo 6, “el límite máximo a entregar a personas naturales sin tierras es de 13,42 hectáreas,” y en el caso de aquellos que ya posean tierras en calidad de usufructuarios se establece un límite hasta completar 40,26 hectáreas.

El hecho de que según el Artículo 4 el usufructo otorgado no sea transferible ni se pueda vender a terceras personas también demuestra que la entrega de tierras en usufructo está muy lejos de representar una nueva “reforma agraria” con elementos del mercado (5) o un paso hacia la privatización del sector agropecuario cubano. Según demuestra la obra colosal de Kornai (1992), para calificar como tal, cualquier medidas o reformas como mínimo deberían conceder a sus destinatarios (o beneficiarios) un mayor nivel de autonomía operacional o de gestión, la capacidad de reinvertir y/o distribuir las utilidades a los dueños o inversionistas en las nuevas empresas o entidades creadas, la flexibilidad necesaria para determinar por experiencia propia el uso racional de los recursos y la compra-venta ilimitada de los insumos y recursos necesarios para producir los bienes y servicios demandados por el mercado (Kornai, 1992).

Hasta ahora la entrega de tierras estatales a productores privados y cooperativos en Cuba parece apuntar hacia una nueva transición o transformación en el sector agropecuario. Esta pudiera considerarse como la segunda “reforma agraria” en Cuba después de la desaparición del Campo Socialista y las transformaciones económicas de la década de los noventa. Aunque la nueva etapa transición agrícola cubana impulsada por el Decreto-Ley 259 (2008) está muy lejos de representar (o apuntar hacia) la privatización del sector agrícola basada en la restauración del sistema capitalista de mercado, como muchos expertos aseveran (o esperan), esta medida representa un paso más hacia la versión “criolla” (o cubana) del socialismo de mercado (con elementos similares a los sistemas imperantes en China y Vietnam).

A pesar de que esta nueva medida crea nuevos espacios para la expansión del sector privado, también establece una serie de regulaciones, sobre todo aquellas con relación a los términos del usufructo concedido a los productores privados, la transferibilidad de las tierras entregadas por el Estado, el tamaño de las parcelas entregadas, la producción permitida y la cantidad que debe ser vendida al Estado y los precios que este pague por los productos entregados, que limitan la autonomía de los productores privados (o nuevos y existentes usufructuarios), alteran su relación con el Estado, la empresas comercializadores y los intermediarios tanto estatales como privados.

Tomando en cuenta las contradicciones (anteriormente mencionadas) asociadas con el socialismo de mercado, cabe destacar que el tránsito hacia este sistema representa un reto enorme para el gobierno, tanto en el ámbito económico como en el político. Esto se debe principalmente a que por ende cuando se transita del sistema clásico al sistema (socialista) reformado, el Estado se ve forzado a ceder su poder y monopolio sobre las actividades económicas a otros actores que paulatinamente ganan y exigen más autonomía.

Las experiencias de otros países que han transitado del sistema clásico al socialismo de mercado, principalmente China y Vietnam, demuestran que con el paso del tiempo se “abren las compuertas” y el retroceso al modelo (socialista) clásico se vuelve casi imposible, ya que el Estado va perdiendo su poder (o control) absoluto sobre la economía y gradual, pero inexorablemente, va cediendo espacios a los otros actores económicos, los cuales comienzan a reclamar más espacio y más autonomía a medida que van adquiriendo mayor peso en la economía.

Notas

(1) Uno de los principales exponentes del socialismo de mercado fue Oscar Lange (1936, 1937). Entre los críticos principales de las ideas de Lange se encuentran el economista austriaco Ludwig Von Mises (1920, 1935) y Friedrich von Hayek (1935).

(2) A nivel macroeconómico, la magnitud del sector privado se puede medir en términos de su contribución al Producto Interno Bruto (PIB), la proporción de la población económicamente activa (PEA) que opera en el sector privado a nivel nacional, y su aporte tributario (al presupuesto del Estado).

(3) Según Kornai (1992), entre prácticas más comunes que flexibilizan (o “ablandan”) el balance presupuestario de las empresas estatales en “perfeccionamiento” bajo el socialismo de mercado incluyen: (1) subsidios indirectos, (2) reducciones de impuestos, (3) provisiones de créditos o financiamiento, y (4) políticas de precios administrativos favorables para las empresas.

(4) De acuerdo al Anuario Estadístico de Cuba (AEC) (2007), las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) “son organizaciones primarias de carácter colectivo que posibilitan el uso común del riego, de algunas instalaciones, servicios y otros medios, así como el trámite global de sus créditos, aunque la propiedad de cada finca, sus equipos y la producción resultante siguen siendo privadas.”

(5) En este contexto, el término de “elementos del mercado” se refiere a las características principales de los mercados competitivos: 1) una gran variedad o diversidad de compradores y vendedores, los cuales no pueden directamente influir sobre los precios y las cantidades, 2) la existencia de un producto (o servicio) homogéneo, 3) acceso simétrico (o igual) a información sobre precios y otros factores que influyen en el comportamiento de los participantes en el mercado, 4) facilidad de entrada y salida, y 5) la ausencia de comportamiento con tendencias monopolísticas por parte de los participantes en el mercado.

Fuentes Citadas:

Hayek, Friedrich A. 1935. *Collectivist Economic Planning*. London: Routledge and Kegan Paul.

Kornai, Janos. 1992. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lange, Oscar. 1936, 1937. "On the Economic Theory of Socialism," *Review of Economic Studies*, October, February, 4(12), pp. 53-71, 123-42.

Ming, Wu. "The Chinese Economy at a Crossroads," *Communist Economies*, 2(3), pp. 241-313.

Mises, Ludwig von. 1935. "Economic Calculations in the Socialist Commonwealth," in *Collectivist Economic Planning*, edited by Friedrich A. Hayek. London: Routledge and Kegan Paul, pp. 87-130.

Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). 2008. *Anuario Estadístico de Cuba, 2007*. La Habana, Cuba.

Szelenyi, Ivan. 1988. *Socialist Entrepreneurs: Embourgeoisement in Rural Hungary*. Madison: University of Wisconsin Press.